

**MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO  
UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARANÁ  
SETOR DE CIÊNCIAS JURÍDICAS  
FACULDADE DE DIREITO  
CURSO DE DIREITO**

**GABRIEL TABATCHEIK**



**CURITIBA**

**2017**

**GABRIEL TABATCHEIK**

**CARGOS DE CONFIANÇA  
NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA FEDERAL**

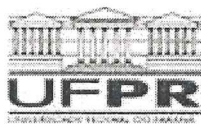
Monografia apresentada como requisito parcial para a obtenção do grau de Bacharel no Curso de Direito (Faculdade de Direito, Setor de Ciências Jurídicas) da Universidade Federal do Paraná.

Orientador: Prof. Dr. Emerson Gabardo

**CURITIBA**

**2017**





**Ministério da Educação e do Desporto**  
**Universidade Federal do Paraná**  
**FACULDADE DE DIREITO**

**Ata da reunião da Comissão  
Julgadora da Monografia (Trabalho  
Final de Curso) do Acadêmico(a)  
GABRIEL TABATCHEIK COMIN**

Aos vinte e sete dias do mês de novembro do ano de 2017, às 14:00 horas, nas dependências do Setor de Ciências Jurídicas, reuniu-se a Comissão Julgadora da Monografia apresentada pelo(a) Acadêmico(a) GABRIEL TABATCHEIK COMIN, sobre o tema, “Cargos de Confiança na Administração Pública Federal”. A Comissão constituída pelos Senhores Professores, EMERSON GABARDO (Orientador), (Coorientador), ENEIDA DESIREE SALGADO - Direito Público e MAURÍCIO CORREA DE MOURA REZENDE, atribuiu as seguintes notas respectivamente: 10,0 , 10,0 , 10,0 e \_\_\_\_\_; perfazendo a média igual a 10,0.

Obs. \_\_\_\_\_

\_\_\_\_\_

\_\_\_\_\_

Curitiba - PR, 27 de novembro de 2017.

EMERSON GABARDO

Orientador

ENEIDA DESIREE SALGADO - Direito  
Público

1º Membro

MAURÍCIO CORREA DE MOURA  
REZENDE

2º Membro





## TERMO DE APROVAÇÃO

GABRIEL TABATCHEIK COMIN

### **Cargos de Confiança na Administração Pública Federal**

Monografia aprovada como requisito parcial para obtenção de Graduação no Curso de Direito, da Faculdade de Direito, Setor de Ciências jurídicas da Universidade Federal do Paraná, pela seguinte banca examinadora:



---

EMERSON GABARDO  
Orientador

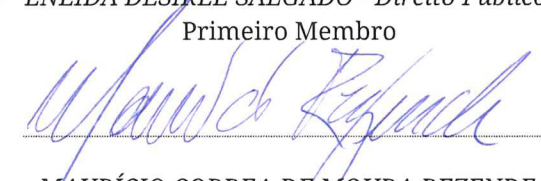
---

Coorientador



---

ENEIDA DESIREE SALGADO - *Direito Público*  
Primeiro Membro



---

MAURÍCIO CORREA DE MOURA REZENDE  
Segundo Membro



Esta monografia é dedicada à memória de  
Luísa Mitsue Narazaki  
★ 30/03/1992  
✝ 17/01/2014



Luísa tinha mesmo esse jeitão de “ah cara, eu mando bem pra caralho nisso aí TAMBÉM, e você é um menininho que ainda tem muito para aprender e que acha que pode impressionar”. Ela me passava essa sensação, sempre passou. Seu olhar demonstrava a confiança daqueles que sabem manejar uma situação difícil com calma e perseverança. Era um olhar intenso, mas ao mesmo tempo sereno. Dominador, mas ao mesmo tempo confortante. Agressivo e ao mesmo tempo conciliador. O olhar de Luísa era algo raro, uma combinação de características improváveis.

Eu não era íntimo de Luísa mas também não era um estranho. Eu tive a feliz oportunidade de conversar com ela por várias horas sobre um monte de assuntos nesses cafés que ficam pertinho da Santos Andrade. E ela geralmente estava com aquele terninho escuro elegante, toda arrumada. Era fácil imaginar Luísa daqui há alguns anos. Luísa advogada, Luísa administradora, Luísa mulher bem-sucedida, Luísa que venceu na vida. A vitória parecia ser uma meta plenamente alcançável para ela, algo em seu destino. Aquela coisa que parece que algumas pessoas tem intrínseco, uma trajetória natural. E ela demonstrava isso nas conversas também.

Mas fazia isso falando e sem falar. Luísa tinha, veja só, também essa qualidade. Era uma mulher misteriosa. Passava a sensação de que falava tudo pra você, sem, contudo, ter falado realmente tudo. Se ela tinha a consciência disso eu não sei. Mas era uma coisa que me irritava um pouco, pois não gosto de não ter o controle de uma situação e Luísa sabia me fazer passar por bobo em um discurso, em fazer ter essa sensação na qual eu sabia que estava falando algo coerente sim, mas, no entanto, para ela eu estava apenas fazendo o meu melhor – mas não era bem assim que as coisas eram não, você ainda tem muito o que aprender, menininho.

Mas Luísa era ao mesmo tempo muito discreta para ser esnobe. Luísa te convencia, é isso. Convencia sem fazer esforço. E era uma pessoa reservada. Acho que isso me chamou a atenção nela também, ela tinha poucos amigos – poucos e bons. Ou será que essa era apenas uma faceta diversa daquela habilidade que descrevi há pouco, de demonstrar tudo sem, contudo, ter realmente demonstrado tudo? Nunca saberei.

A única coisa que eu sei é que Luísa foi muito cedo, 22 anos é uma idade muito triste para se partir. A Luísa advogada, Luísa administradora, Luísa mulher bem-sucedida vai ficar eternamente na nossa expectativa, uma flor que nunca vai completar aquilo que parecia ser o seu ciclo natural. Luísa também me passava essa sensação de pessoa que ia embora no auge da festa, antes de a gente cortar o bolo, bem antes da aurora e de todo mundo ficar muito chato de bêbado. Mas dessa vez Luísa foi muito, muito antes disso, muito no começo, Luísa.

Acho que o mais triste disso tudo é a ausência, é o vácuo para os que ficam, principalmente para aqueles do convívio diário, para a família, para os amigos da sala de aula, como eu era naquele primeiro noturno.

Aqueles que ficam um dia vão se encontrar, sei lá, em um cinquentenário de formatura, em que todos vão estar bem velhinhos e que vão lembrar daqueles tempos, de como eram tensos aqueles tempos loucos dos primeiros anos do século XXI. E esses vão ver as linhas da vida desenhadas pelo tempo no rosto de cada um e vão poder avaliar as suas trajetórias e contar suas histórias antigas.

Menos a Luísa, a Luísa não vai estar lá. A Luísa seria “a” pessoa para conversar sobre isso, láááá em 2050, 2060 mais ou menos. Mas a gente nunca vai saber que história de sucesso estava para ela reservada (20/01/2014).

## AGRADECIMENTOS

Agradeço a minha mãe e meu pai, sempre presentes e, ao longo deste curso, mais do que nunca. O apoio de vocês é como uma fortaleza segura, na qual é possível me refugiar nos momentos de tempestade. Essa faculdade não teria sido concluída se não estivessem aqui.

Ao meu orientador, professor Emerson Gabardo, cujas lições valiosas foram um diferencial na minha trajetória. Como orientador, tem uma qualidade que, infelizmente, é rara na academia: lê, com atenção, absolutamente tudo o que seu orientando escreve, apontando com a franqueza que lhe é característica as qualidades do texto avaliado e os defeitos que, no meu caso, são numerosos, pois, sem falsa modéstia, me considero um inepto no direito. Assim que os méritos deste resultado são, em muito, fruto de seu inabalável comprometimento com o ofício de professor e pesquisador.

À Universidade Federal do Paraná, local com o qual sempre travei uma relação conturbada. Não tenho o apreço à UFPR que parte expressiva dos estudantes tem, tampouco orgulho. Considero-me, isso sim, um verdadeiro privilegiado por desfrutar de tal estrutura pública em um país como o nosso. Além disso, considero que essa casa forma demais um tipo de pessoa que não irá retribuir à sociedade na medida em que lhe é devida. Aumenta o abismo social ao invés de diminuir. Em todo caso, agradeço à instituição. Não seria possível para mim fazer o curso em uma faculdade particular, decisivamente não, por razões financeiras. Então, se este trabalho tem algum valor, essa casa tem o seu quinhão de responsabilidade. Também agradeço aos amigos que fiz nesse espaço – poucos, mas para toda a vida.

À equipe da Secretaria de Fiscalização de Pessoal, vinculada ao Tribunal de Contas da União, a qual faço questão de mencionar, nome a nome, os seus membros: Edison Alves do Santos, Fabiano Nijelschi Guercio Fernandes, Fernando Facchin Filho, Flávio Pereira Risato, Horário Saboia Vieira, Leonardo Shimabukuro, Rosiane Joana da Costa Barbosa e Werderson Osmar Moreira.

Essas pessoas, as quais não conheço, produziram o relatório de fiscalização nº 222/2015 – TC 011.954/2015-9, o qual pesquisou a presença de nomeados em cargos em comissão e funções de confiança em toda a administração pública federal. Para além do brilhante relatório produzido, também disponibilizaram a *base de dados* que dera origem ao mesmo. Essa *base de dados* possibilitou que o capítulo três deste trabalho fosse confeccionado.

Essa iniciativa, a de disponibilizar os dados integrais e brutos, permite checar as descobertas que vocês apontaram – assim como dá generosa oportunidade a outros pesquisadores de confirmar ou desmentir suas próprias hipóteses. Ou, ainda, permite, por meio de pontos de abordagem que não foram exploradas pelo relatório, extrair novas informações. Lograram conseguir o que espero de uma iniciativa pública: transparência. Essa transparência gerou outros frutos, como o presente trabalho.

À *Piazza da Alegria*, corja de malfeitores e mal-educados, espaço onde os dados rolam enquanto se discute desde o preço do arroz até as colônias humanas em Marte, com o humor fino, a quintessência do ébrio espírito sudoestino. Que vossos credores tenham a vida longa.



*Essas ambiguidades, redundâncias e deficiências recordam as que o doutor Franz Kuhn atribui a certa enciclopédia chinesa intitulada 'Empório celestial de conhecimentos benévolos'. Em suas remotas páginas está escrito que os animais se dividem em 14 categorias (a) pertencentes ao Imperador, (b) embalsamados, (c) amestrados, (d) leitões, (e) sereias, (f) fabulosos, (g) cães vira-latas, (h) os que estão incluídos nesta classificação, (i) os que se agitam feito loucos, (j) inumeráveis, (k) desenhados com um pincel finíssimo de pelo de camelo, (l) et cetera, (m) os que acabaram de quebrar o vaso, (n) os que de longe parecem moscas.*

– Jorge Luis Borges<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> BORGES, Jorge Luis. El idioma analítico de John Wilkins. In: **Obras Completas**. Emecé Editores: Buenos Aires, 1974, p. 708. Tradução livre.





## RESUMO

*Cargos de confiança* constituem um instituto presente no ordenamento jurídico brasileiro cujo objetivo é nomear pessoas na administração pública para desempenhar atribuições de *chefia*, *direção* e *assessoramento*. É uma forma de ingresso no serviço público que constitui a *exceção* ao concurso de provas e títulos. Ou seja, o administrador tem a discricionariedade para nomear certos indivíduos em posições-chave dentro do Estado, bastando para isso o vínculo de *confiança* entre a autoridade nomeante e o sujeito nomeado. O presente trabalho parte de uma revisão histórica com o intuito de posicionar o instituto dos *cargos de confiança* ao longo do tempo, sob a égide das diversas constituições brasileiras, até a atual. Depois, aborda-se conceitualmente o instituto, discutindo suas definições, potencialidades e limites em face dos diplomas legislativos em vigor, assim como a posição da doutrina e jurisprudência a respeito. Por fim, pautado em bases de dados públicas, mostra-se a presença de ocupantes desses cargos e funções em toda a administração federal. Com o uso de gráficos e tabelas, uma exposição quantitativa é proposta para cada um dos três poderes da República (Executivo, Legislativo e Judiciário) e Ministério Público da União, acompanhada de uma breve análise qualitativa sobre as estatísticas apresentadas.

**Palavras-chave:** Cargo em comissão. Cargo de confiança. Função de confiança. Concurso público. Servidor público. Administração pública federal.

## ABSTRACT

The structure of commission offices (post in Brazilian civil service which shares similarities with political appointee) is an institute present in the Brazilian legal system whose purpose is to appoint persons in the public administration to perform duties of leadership or assistance. It is a form of entrance into the civil service that constitutes an exception to the obligatory examination. That is, the administrator have the power to give to certain individuals the post of a civil servant, simply by the bond of trust between the administrator and the appointed person. The present work starts with a historical review that shows the position on this institute over time, under an aegis of the various Brazilian constitutions, until the current one. Afterwards, the work discuss its capacities, potentialities and limits in relation to the current legislative instruments, as well as a positioning of doctrine and jurisprudence in this regard. Finally, based on public databases, shows the presence of occupants and positions in all levels of the Brazilian federal administration. Using graphs and tables, a quantitative exposition is made for each of the three branches of the Republic powers (Executive, Legislative and Judicial), accompanied by a brief qualitative analysis of the presented statistics.

**Keywords:** State service. Political appointee. Free appointment. Brazilian state administration.

## LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Figura 1-1: Funcionalismo público no Brasil Império	36
Figura 1-2: Funcionalismo público na República Velha	41
Figura 1-3: Funcionalismo público após a Revolução de 1930	46
Figura 1-4: Funcionalismo público no Regime Militar	52
Figura 1-5: Funcionalismo público na atualidade	58
Figura 2-1: Classificação dos <i>agentes estatais</i>	70
Quadro 2-1: Sobre <i>função de confiança</i> e <i>cargo de confiança</i>	78



## LISTA DE SIGLAS

ADI	Ação Direta de Inconstitucionalidade
AGU	Advocacia Geral da União
APF	Administração Pública Federal
Art.	Artigo
CC	Cargo de Confiança (o mesmo que Cargo em Comissão)
CF	Constituição Federal
CLT	Consolidação das Leis do Trabalho
CNJ	Conselho Nacional de Justiça
DAS	Direção e Assessoramento Superiores (cargo)
DASP	Departamento Administrativo do Serviço Público
DEST	Departamento de Coordenação e Governança das Empresas Estatais
EC	Emenda Constitucional
FC	Função de Confiança
FGTS	Fundo de Garantia do Tempo de Serviço
LAI	Lei de Acesso a Informações
SEFIP	Secretaria de Fiscalização de Pessoal (vinculada ao TCU)
SIAPE	Sistema Integrado de Administração de Recursos Humanos
SIPEC	Sistema de Pessoal Civil
STJ	Superior Tribunal de Justiça
STF	Supremo Tribunal Federal
TCE-PR	Tribunal de Contas do Estado do Paraná
TCU	Tribunal de Contas da União



## LISTA DE TABELAS E GRÁFICOS

Tabela 3-1: Servidores públicos distribuídos por poder	97
Tabela 3-2: Gasto com remuneração total de CC e FC por poder	99
Tabela 3-3: Gasto com remuneração total de CC e FC por poder	100
Tabela 3-4: Quantidade de servidores em CC por origem e poder	102
Tabela 3-5: Servidores sem FC ou CC filiados a partidos por poder	103
Tabela 3-6: FC ocupadas por filiados a partidos, por poder	103
Tabela 3-7: CC ocupadas por filiados a partidos, por poder	104
Tabela 3-8: Servidores e remunerações por divisão no executivo	106
Tabela 3-9: Servidores e remunerações por divisão no executivo em %	107
Tabela 3-10: Servidores e remunerações por atribuição no executivo	108
Tabela 3-11: Servidores e remunerações por atribuição no executivo em %	108
Tabela 3-12: CC sem vínculo permanente com a APF no executivo	109
Tabela 3-13: Proporção de CC 'puros' entre todos os CC no executivo	109
Tabela 3-14: Proporção de CC 'puros' entre os servidores no executivo	110
Tabela 3-15: Ocupantes de cargos DAS por nível e origem no executivo	111
Tabela 3-16: Servidores e remunerações por divisão no legislativo	114
Tabela 3-17: Servidores e remunerações por divisão no legislativo em %	115
Tabela 3-18: Servidores e remunerações por atribuição no legislativo	116
Tabela 3-19: Servidores e remunerações por atribuição no legislativo em %	116
Tabela 3-20: CC sem vínculo permanente com a APF no legislativo	117
Tabela 3-21: Proporção de CC 'puros' entre todos os CC no legislativo	117
Tabela 3-22: Proporção de CC 'puros' entre os servidores no legislativo	118
Tabela 3-23: CC filiados a partidos políticos no legislativo	118
Tabela 3-24: Servidores e remunerações por divisão no judiciário	122
Tabela 3-25: Servidores e remunerações por divisão no judiciário em %	123
Tabela 3-26: Servidores e remunerações por atribuição no judiciário	124
Tabela 3-27: Servidores e remunerações por atribuição no judiciário em %	124
Tabela 3-28: CC sem vínculo permanente com a APF no judiciário	125
Tabela 3-29: Proporção de CC 'puros' entre todos os CC no judiciário	125
Tabela 3-30: Proporção de CC 'puros' entre os servidores no judiciário	126
Tabela 3-31: CC e FC nos TRFs e Tribunais Superiores	127



Tabela 3-32: CC e FC nos TREs	128
Gráfico 3-1: Proporção dos CC e FC em relação ao total de ativos na APF	98
Gráfico 3-2: Gasto com remuneração total de CC e FC por poder	99
Gráfico 3-3: Gasto com remuneração total de CC e FC por poder	100
Gráfico 3-4: Proporção de servidores investidos em CC e FC por poder	101
Gráfico 3-5: Proporção de servidores em CC por origem e poder	102
Gráfico 3-6: CC e FC em relação ao total de ativos no Executivo	105
Gráfico 3-7: Providos em DAS e filiados a partidos políticos no Executivo	112
Gráfico 3-8: CC e FC nos ministérios do poder Executivo	112
Gráfico 3-9: CC e FC em relação ao total de ativos no Legislativo	114
Gráfico 3-10: CC e FC em relação ao total de ativos no Judiciário	121
Gráfico 3-11: CC e FC nos TRFs e Tribunais Superiores	127
Gráfico 3-12: CC e FC nos TREs	128

## SUMÁRIO

PRÓLOGO .....	23
<b>INTRODUÇÃO .....</b>	<b>29</b>
OBJETO DE ESTUDO .....	30
PROBLEMÁTICA E JUSTIFICATIVA .....	30
METODOLOGIA E REFERENCIAL TEÓRICO .....	31
OBJETIVOS .....	31
<b>1. FUNCIONALISMO NO BRASIL: ONTEM E HOJE.....</b>	<b>33</b>
1.1 IMPÉRIO (1822-1889).....	34
1.2 REPÚBLICA VELHA (1889-1930) E ERA VARGAS (1930-1945).....	40
1.3 REPÚBLICA POPULISTA (1945-1964) E REGIME MILITAR (1964-1985).....	49
1.4 O CENÁRIO ATUAL (PÓS 1985).....	57
<b>2. O QUE É CARGO DE CONFIANÇA?.....</b>	<b>67</b>
2.1 CLASSIFICAÇÃO DOS AGENTES ESTATAIS .....	68
2.2 CHEFIA, DIREÇÃO E ASSESSORAMENTO .....	74
2.3 CASOS EMBLEMÁTICOS E JURISPRUDÊNCIA COMENTADA.....	81
2.4 BUROCRACIA PROFISSIONAL E IMPESSOALIDADE.....	86
<b>3. PERFIL DOS COMISSIONADOS EM NÍVEL FEDERAL .....</b>	<b>95</b>
3.1 APANHADO GERAL DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA.....	96
3.2 EXECUTIVO .....	105
3.3 LEGISLATIVO .....	114
3.4 JUDICIÁRIO .....	121
<b>CONCLUSÃO .....</b>	<b>131</b>
<b>REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....</b>	<b>139</b>



## PRÓLOGO

A realização desta monografia é o fim de um ciclo para além do da faculdade. Sou jornalista e um dos autores da série de reportagens *Diários Secretos* (2010). Esse caso teve grande repercussão no Paraná: tratou sobre o uso indiscriminado de *cargos de confiança* na estrutura da Assembleia Legislativa. A mesa diretora e a administração da casa de leis, por meio da nomeação de milhares de funcionários fantasmas e da apropriação da remuneração dos mesmos, logrou desviar recursos públicos que chegaram a integrar a terça parte do orçamento do legislativo, anualmente, durante todos os anos em que o esquema perdurou (conforme, mais tarde, confirmou o Ministério Público paranaense em investigação legal decorrente das denúncias jornalísticas).

Resumidamente, a investigação jornalística teve acesso aos *Diários da Assembleia*. Tais documentos não eram facilmente consultáveis, pois o comando da casa de leis impunha obstáculos ao pleno acesso a jornalistas e à sociedade em geral. Com cópias desse material, obtidas com outras fontes, conseguiu-se 700 edições publicadas entre 1º de janeiro de 2006 e 31 de março de 2009. A equipe formada por membros da RPC-TV, afiliada TV Globo no estado (eu e James Alberti), além dos colegas da Gazeta do Povo (Kátia Brembatti e Karlos Kohlbach) digitou *todas as ocorrências* relativas aos servidores de confiança do legislativo paranaense em uma *base de dados*. Com a análise desses dados, e cruzando-os com a folha de pagamento dos servidores obtida com fontes diversas das primeiras, foi possível desenhar o *caminho do dinheiro* nos gabinetes parlamentares, identificar os que mais movimentavam e, principalmente, com a ajuda da Internet, descobrir quais pessoas tiveram seus nomes usados no esquema. Esse trabalho durou dois anos antes de ir ao ar e resultar na prisão do diretor-geral da casa, Abib Miguel, e dezenas de seus colaboradores.

O trabalho jornalístico, porém, deixou em mim mais dúvidas do que certezas. Principalmente em relação aos tais *cargos de confiança*, os quais passaram a representar uma certa fascinação. Por essa razão, ainda no ano de 2010, em que foi divulgada a série de reportagens, prestei vestibular para o curso de direito da Universidade Federal do Paraná. Entre os objetivos, aprender mais sobre esse instituto. Fiz a faculdade *aos poucos*, como se diz, nem sempre todas as disciplinas. Porém, cheguei até 2017, ano da minha formatura, e surgiu a oportunidade de pesquisar em específico o tema, pelo viés do direito.

Em 2013, contudo, pedi demissão do meu emprego como jornalista para dedicar-me ao mestrado de sociologia, também na UFPR, período no qual o direito ficou de lado. Nos

anos do mestrado, entre 2013 e 2015, produzi uma dissertação na qual compilo todos os dados conseguidos na época da série de reportagens. A sociologia serviu como um momento de reflexão e pensamento a respeito da *estrutura social* ao qual os *cargos em comissão* estavam inseridos. No trabalho, intitulado *Desvendando os Diários Secretos: uma análise da estrutura dos cargos de confiança da Assembleia Legislativa do Paraná (2006-2010)* e orientado pelo prof. Dr. Ricardo Costa de Oliveira, identifiquei os *tipos ideais* de nomeação desses cargos que foram encontrados ao longo da produção da série de reportagens.<sup>1</sup> O foco não era a legalidade ou ilegalidade de tal prática mas sim seus efeitos *correntes*. A estrutura pública disponível nos gabinetes parlamentares era utilizada das formas as mais diversas possíveis. Mas basicamente, os deputados com maior poder na estrutura dispunham de mais cargos, os quais eram usados para a nomeação de laranjas (e apropriação de ordenados que chegavam, em alguns casos, a ultrapassar o teto constitucional).

De toda forma, a produção da sociologia me ajudou a entender mais o trabalho que produzi, de uma forma que não consegui fazê-lo à época. Foi-me de grande serventia. Mas, além de novas dúvidas, trouxe à tona uma inabilidade fundamental de minha parte: *e como isso funciona no direito?* Pois a minha perspectiva, primeiro de jornalista e depois de sociólogo, tiveram em comum a observação *de fora* da estrutura. Mas só o direito poderia me dar elementos para compreender, sob a luz do direito administrativo, a amplitude desse instituto, sua importância e sua razão de ser. Pois ainda que o mau uso de tal estrutura fosse generalizado e absurdo (até mortos e crianças tiveram seus nomes usados nos desvios de verba pública), ele era mais fruto da *falta de transparência* do poder legislativo paranaense do que do instituto em si. Era essa a expectativa a qual eu pretendia confirmar ou descartar, conforme o rumo da pesquisa.

Mas era também necessário ultrapassar as muradas do poder legislativo. Como serão os *cargos em comissão* no Executivo? E no Judiciário? E no Ministério Público da União? E que tal os Estados? E o que dizer desse instituto nos *municípios*? E logo tudo pareceu absurdamente grande e impossível. Tendo passado por uma exaustiva pesquisa jornalística e depois por uma exaustiva pesquisa sociológica, fazer o mesmo no direito parecia insanidade.

Até porque os tempos são outros. Em 2008-2009, o poder público em geral se debatia para *esconder dados*. A divulgação da remuneração dos servidores públicos era ainda tida

---

<sup>1</sup> TABATCHEIK, Gabriel. **Desvendando os Diários Secretos**: uma análise da estrutura de cargos em comissão da Assembleia Legislativa do Paraná. Dissertação (mestrado em sociologia) – setor de ciências humanas, letras e artes, Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 2015; ESPECIAL DIÁRIOS SECRETO (Portal destinado à cobertura da série). **Gazeta do Povo**, Curitiba, 2010. Disponível em: <<http://tinyurl.com/q9us4jq>>. Acesso em: 16 nov. 2017.

como tabu. Não havia lei de acesso a informação. Era *outro cenário*. Enquanto que nos dias de hoje a Internet se popularizou de uma forma que é impossível manejar tudo o que se tem disponível. Passei muitos meses pensando em um método de compilar toda a vastidão de dados disponíveis nos portais de transparência país afora. Pois além da quantidade, outro problema se apresentou: *cada portal falava uma língua diferente*. Alguns traziam informações sobre os cargos em comissão, outros os misturavam com funções de confiança, outros ainda chamavam os cargos por outros nomes segundo as legislações locais. Então a ideia de fazer algo que compreendesse estados, municípios e união foi afastada.

Mas pensei: ainda é possível fazer apenas na União. Ledo engano. Apesar da União ser, de longe, a esfera mais bem estruturada e cujas informações estão mais acessíveis, elas também *não conversam entre si*. O portal da transparência do Ministério da Transparência (que, em tese, congrega todas os dados da administração pública federal) não incluía vários órgãos da administração indireta. Nem os demais poderes. E, em algumas situações, os dados *eram contraditórios*. Arranquei alguns cabelos no processo pois a minha conclusão não poderia ser: *isso é impossível de se fazer*.

Identifiquei os passos necessários: era necessário, primeiro, *baixar tudo de todo mundo*. Depois, *compilar o que pode ser compilado*, mandar ofícios para tirar dúvidas, o diabo. E, por fim, descartar o que é irreconciliável.

Mas não dá pra fazer isso em um ano. E não dá pra fazer isso ainda fazendo estágio em direito e fazendo a faculdade, participando de congressos, fazendo provas e trabalhos.

Mas aí, depois de tanto bater a cabeça, talvez por iluminação divina, surge, em meio a uma busca no google, uma reportagem de colegas do jornal *Folha de S.Paulo*, os quais escreviam sobre um tal relatório elaborado por uma equipe ligada ao Tribunal de Contas da União. A ler a matéria da Folha, percebi que *alguém já havia feito o que eu queria fazer*. O que era um *problema*: um relatório é apenas uma *versão* possível.

Tal como nos Diários Secretos aprendemos. As nossas reportagens eram pequenos focos de um grande tudo. Por essa razão, ao final da série Diários Secretos, todo o banco de dados utilizado na série de reportagens, assim como as páginas dos diários oficiais com as movimentações funcionais, foram disponibilizadas na Internet. Isso permitiu que outros jornalistas e a sociedade civil organizada em geral, principalmente no interior do Estado, descobrissem quem eram os servidores que atuavam na sua região e a que deputados estavam ligados (sequer isso era divulgado). A sociedade pode, enfim, descobrir que o dono da rádio era comissionado do deputado, assim como o vereador, como a filha do proprietário de uma

grande empresa local, como a esposa do prefeito local, como o genro que estudava no exterior... enfim, divulgar a base de dados permite que outros descubram o que você não descobriu.

E, de forma muito surpreendente, ao verificar o relatório da equipe da Secretaria de Fiscalização de Pessoal (SEFIP), percebi que *o banco de dados deles havia sido disponibilizado!* Esses bravos servidores passaram pela análise de dados contraditórios de um total de 278 órgãos da administração pública federal e *produziram um extrato formidável*, disponibilizado em Microsoft Excel, uma tabela com menos de 2MB de espaço, pois focada especificamente no quantitativo, tendo sido descartados os dados estranhos aos objetivos deles. O objeto da fiscalização nº 222/2015 (TC 011.954/2015-9) era *funções e cargos comissionados na administração pública federal* – parecia ter sido feito sob encomenda.

O relatório também trouxe informações importantíssimas, o qual cito vastamente ao longo do capítulo três. Mas os dados brutos permitiram o foco nos *comissionados com vínculo precário*. Ou seja, aquelas situações que eu via no legislativo. Pois, conforme se verá ao longo do trabalho, o *cargo de confiança* é de livre nomeação. O administrador público pode nomear quem quiser, pois o vínculo é a *confiança*, apenas. Então podem ser nomeadas pessoas que *já são servidores públicos*, para desempenhar funções de chefia, direção ou assessoramento na máquina pública, ou então pessoas *de fora* – as quais se diz *de vínculo precário*. Pois o servidor público concursado tem *vínculo permanente* com a administração pública. E o comissionado, se já não for servidor concursado, possui só o vínculo precário.

A minha expectativa era encontrar um cenário parecido com o do legislativo, casa com a qual estou habituado, com as particularidades na escolha de seus comissionados assim como a sua quantidade. Mas a situação nos demais poderes se mostrou *muito diferente do que eu imaginava*. Há *menos comissionados* do que eu esperava, muito menos. O que, certamente, não é um salvo conduto e também não quer dizer que não existam irregularidades (assim como o mero fato de o poder legislativo federal ter 98% dos seus servidores como ocupantes de cargo em comissão de vínculo precário não significar, sozinho, *absolutamente nada de irregular*). De toda forma, não estou fazendo esse trabalho para encontrar ilegalidades ou imoralidades mas sim para ter um *panorama geral* de cada poder.

E a base de dados permitiu isso, permitiu localizar os servidores de vínculo precário. E permitiu dizer que eles são, decisivamente, uma característica do legislativo que, pela natureza de tal poder, precisa de uma estrutura absolutamente flexível (em que pese alguns defensores de uma administração pública gerencial digam que o mesmo deveria se dar em toda a *administração pública*).

Porém, a base de dados dos colegas do TCU trouxe outro dado, esse sim surpreendente para mim. As *funções de confiança*. Como se verá, as *funções de confiança* são atribuições especiais que se dão apenas para os servidores públicos concursados. Como o *cargo de confiança*, mas *restrito aos servidores de vínculo permanente com a administração pública*. E, pelos dados levantados, *quase um terço dos servidores da administração pública federal detém uma função dessas*, fato que foi apontado pelo relatório do TCU como de elevado risco para a administração pública, principalmente no que tange às verbas remuneratórias que integram essas funções assim como os critérios de seleção para a investidura nas mesmas.

Assim, pela minha perspectiva, vejo que o *problema* parece ter *se deslocado*. Com a abertura promovida pela Internet e pelas legislações que forçam a transparência dos órgãos públicos da administração, os *cargos em comissão* deixaram de ser uma boa ferramenta. Pois há muita atenção sobre eles. Com o nome da internet, virtualmente qualquer um pode detectar irregularidades (caso existam). Mas e com as funções de confiança? Não se sabe o que elas representam. Por ora, a única coisa que se pode dizer é: a cada três servidores federais, um possui a função de chefe, diretor ou assessor. E conta com a verba extra que se agrega da investidura dessa função.

A mim parece um tanto óbvio que não é razoável que um terço dos servidores tenha uma função comissionada ou um cargo em comissão. Mas isso é, também, apenas uma *sensação*, uma *hipótese* que, muito embora não seja o foco do presente trabalho, são pensamentos que certamente o *motivaram* (e por essa razão constam desse prólogo).

Ao mesmo tempo, esse trabalho desenvolveu em mim um sentimento de *defesa* do instituto do cargo em comissão, o qual não existia antes, quando eu estava no jornalismo ou mesmo na sociologia. É, de fato, importante que algumas pessoas possam ser nomeadas sem concurso público e com critérios abertos. A melhor forma de controlar esses cargos é, apenas, a *fiscalização pública*, de caráter *político*. Jornalistas e sociedade civil podem e devem saber quem os ocupa. *Mas a lei não pode querer limitá-los*. Caso contrário, para que serviriam? Se há cada vez mais critérios a serem preenchidos para os ocupantes de *cargos de confiança*, logo, em pouco tempo, esses critérios serão os equivalentes aos dos servidores públicos concursados. E, o passo seguinte, será o de *tornar todo mundo comissionado*, porque aí os critérios se equivalem, burlando o concurso público como forma de entrada na administração.

Então toda a luz que se lança sobre instituto já é o controle mais que suficiente. É o controle social, não legal, a resposta para o *problema dos cargos de confiança* o qual venho me dedicando nos últimos anos. E esse trabalho foi decisivo para formar essa minha percepção.



E, é claro, como dito anteriormente, todo novo trabalho fecha alguns assuntos e abre outros. Outra hipótese interessante é ver o porquê dessas funções comissionadas serem assim tão elevadas. Sempre foram? Porque no passado recente os *cargos em comissão* também eram presentes em número elevado, conforme atesta a jurisprudência citada no capítulo dois. Mas, com a transparência no serviço público, *diminuíram*. Porém, não se fiscaliza e não se observa o poder executivo e o poder legislativo, menos ainda o Ministério Público. Será que o controle social terá o poder para avaliar a pertinência dessas funções nesses poderes? O público se vê apto a distinguir a importância desses encargos e resistir a *sanha legalista* de impor critérios àquilo que a Constituição insiste que não se tenha critério algum que não a confiança? São perguntas que o futuro responderá.

## INTRODUÇÃO

Esta monografia trata sobre os *cargos de confiança* e *funções de confiança* na administração pública federal. São institutos que integram o funcionalismo público brasileiro. Atualmente, para tornar-se servidor público, via de regra, é necessária a aprovação em um concurso de provas e títulos. O *cargo em confiança* é a exceção a essa regra, pois permite a nomeação que *qualquer pessoa* – mas apenas para desempenhar as atribuições de *direção, chefia* e *assessoramento*.

O *cargo em confiança*, também chamado de *cargo em comissão*, pode ser exercido por um servidor de carreira bastando, para isso, que a autoridade pública nomeante assim deseje. A sua escolha é realmente livre, devendo apenas obedecer às atribuições já enumeradas e o nomeado contar com a *confiança* do administrador responsável.

Já a *função de confiança* é outra modalidade distinta do *cargo de confiança* – muito embora também sirva para cumprir as mesmas atribuições de chefia, direção e assessoramento. A diferença é que a *função de confiança* só pode ser ocupada por servidor concursado.

Tanto o *cargo em confiança* quanto a *função de confiança* representam *postos-chave* na administração pública. Isso porque as atribuições de *direção, chefia* e *assessoramento* somente podem ser exercidas por pessoas *de confiança* da autoridade pública, de acordo com os dispositivos constitucionais em vigência.

Observar a presença desses cargos e funções permite traçar o *perfil* de cada um dos poderes da República no uso dos mesmos. Pois, mesmo que seus princípios estejam valendo para todos os poderes, cada um dos ramos (Executivo, Legislativo, Judiciário e Ministério Público) possui particularidades próprias e diferentes necessidades.

Assim, no capítulo um abordar-se-á a trajetória histórica do funcionalismo brasileiro, desde o Império até a atual Constituição, mostrando como o instituto do *cargo em comissão* surgiu e aperfeiçoou-se ao longo das transformações institucionais ocorridas.

No capítulo dois, a abordagem será conceitual. Com foco nos atuais dispositivos legais e sob a luz da doutrina e jurisprudência, serão situados os *cargos em comissão* dentro das classificações existentes para o funcionalismo público. Em seguida, se discute o funcionamento dessas atribuições assim como seus limites e potencialidades.

O capítulo três pretende mostrar empiricamente a distribuição de *cargos e funções de confiança* em toda a administração pública federal. Com subcapítulos dedicados a cada um dos poderes da República, dados quantitativos serão apresentados e analisados, procurando entender o perfil de cada faceta da administração em respeito a esses institutos.

Sobre a *forma* da monografia, alguns esclarecimentos prévios são devidos. O texto foi redigido com a ideia de que seja possível, para o leitor, cruzar todo o trabalho sem recorrer às notas de rodapé. Assim, o *texto principal* é o extrato mais  *enxuto* de informação. As notas de rodapé possuem *informações complementares*, para aquele que deseja saber um pouco mais daquilo que foi rapidamente tratado no *texto principal*. Por esse motivo, muitas notas de rodapé podem ser *extensas*. Isso, é claro, não se aplica às notas de rodapé que servem como referência bibliográfica.

## OBJETO DE ESTUDO

O objeto de estudo da monografia são os *cargos em comissão* na administração pública, distribuídos nos três poderes da União, mais o Ministério Público.

## PROBLEMÁTICA E JUSTIFICATIVA

A problemática parte de uma hipótese de que os *cargos em comissão* aparecem na administração pública em número elevado. Essa sensação decorre do histórico de patrimonialismo que permeou o país desde a sua fundação.

Ao consultar as bases de dados públicas e exibir, graficamente, a distribuição desses cargos, poder-se-á confirmar, refutar parcialmente ou refutar completamente essa hipótese. E também verificar o quanto o patrimonialismo foi superado, pelo menos nesse aspecto.

Ainda que, por óbvio, a mera presença de um elevado número de *cargos de confiança* em um determinado ramo *não* signifique, por si só, qualquer tipo de irregularidade, ainda assim é importante que se saiba qual é a extensão desses mecanismos legais nos dias de hoje.

Isso porque, como dito, tais cargos são providos sob o único vínculo da *confiança*, não existindo outros mecanismos de controle sobre eles. Saber de sua amplitude e presença é, também, uma forma de controle, assim como fonte de entendimento e compreensão do instituto, vital na administração pública contemporânea.

Da problemática também se desprende a justificativa. São poucos os estudos que se dedicam a abordar historicamente, conceitualmente e quantitativamente tal tema. Não se sabe como eles se distribuem nas diferentes esferas do poder federal.

A justificativa também é de *ordem pessoal*. Conforme relatado no prólogo, o autor, na condição de jornalista e sociólogo, acompanhou por muitos anos o uso empírico dos cargos em comissão no poder legislativo estadual. A feitura desta monografia vem suprir vácuos de

conhecimento formal sobre o instituto por parte do autor, constituindo-se, esse trabalho, como resultado do estudo empreendido nos últimos meses, na tentativa de ampliar o conhecimento pessoal à respeito.

## METODOLOGIA E REFERENCIAL TEÓRICO

A metodologia é a revisão bibliográfica tanto para o capítulo histórico (1) quanto para o capítulo analítico (2). No capítulo dois, há a presença de pesquisa jurisprudencial que mostra como os tribunais pátrios, notadamente o STF, tem se posicionado a respeito dos institutos dos cargos de confiança.

O capítulo terceiro tem como método a análise quantitativa e qualitativa de bancos de dados públicos. Tais repositórios contêm informações sobre a distribuição dos *cargos em comissão* em toda a administração pública. Ao expor graficamente os números dos bancos de dados, tem-se uma dimensão da presença dos cargos em cada ramo da administração.

## OBJETIVOS

O objetivo é identificar o perfil de cada um dos poderes da República – Executivo, Legislativo e Judiciário –, assim como do Ministério Público da União, no uso dos *cargos em comissão* em suas respectivas estruturas.

Também é avaliar, de acordo com o perfil de cada poder, se as quantidades de *cargos de confiança* e de *funções de confiança* são adequadas para o bom desempenho da máquina pública sobre a luz dos princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência.



## 1. FUNCIONALISMO NO BRASIL: ONTEM E HOJE

Esse capítulo posiciona o instituto do *cargo em comissão* ou *cargo de confiança* ao longo da história institucional brasileira, suas transformações e adaptações, chegando aos dias de hoje sob a égide da carta constitucional de 1988. Porém, para fazê-lo, é necessário abarcar a formação do corpo funcional da administração pública federal como um todo.

Assim, o capítulo apresentará um breve histórico do funcionalismo público brasileiro, do concurso público, dos *cargos em comissão* e de outras características pertinentes, sem deixar de mencionar os desafios enfrentados ao longo do tempo (notadamente o patrimonialismo e a apropriação da estrutura pública pelas autoridades constituídas).

De viés expositivo, possui subcapítulos comentando os dispositivos pertinentes de cada carta constitucional. Por questão de comodidade, os dispositivos estarão expostos nas notas de rodapé sempre que forem mencionados, permitindo, assim, que o leitor avalie o texto constitucional por própria conta no mesmo momento.

Algumas expressões técnicas serão empregadas mas aqui não é o local para desenvolvê-las. O capítulo dois irá abordar de maneira mais ampla os conceitos próprios do direito administrativo e delimitar o significado de cada expressão. Caso exista dificuldade em compreender este capítulo histórico (para a eventualidade de o leitor não ser versado no direito), recomenda-se, nesse caso, a leitura do capítulo dois antes deste.

O primeiro subcapítulo aborda o funcionalismo público durante o Império brasileiro e a carta constitucional de 1824, onde praticamente não existiam formas de controle externo sobre as nomeações de servidores.

O segundo subcapítulo trata da proclamação da República e a carta de 1891, destacando as mudanças que o novo regime impôs à administração pública. Ainda aborda a Era Vargas e as primeiras tentativas de burocratização e profissionalização da máquina.

O terceiro subcapítulo parte da constituição de 1946 e do regime militar. Entre idas e vindas, novas normativas e formas de controle são adicionadas ao arcabouço jurídico.

O quarto subcapítulo dedica-se a apresentar a situação atual do funcionalismo, de maneira breve, preparando o terreno para o capítulo analítico.

Cada subcapítulo conta, também, com uma *figura* ilustrativa que resume de forma muito breve o que está se tratando naquela determinada seção. A intenção é orientar o leitor e permitir um recurso visual, rompendo com a sequencia constante de texto corrido sem intervalos. Isso permite uma leitura mais prazerosa, visto que este capítulo não contém outros quadros, tabelas ou gráficos.

## 1.1 IMPÉRIO (1822-1889)

*Governo* é um termo que, necessariamente, está sempre ligado a outro termo, que lhe dá a sua forma física, ou seja, o *funcionário*. Onde quer que tenha existido alguma forma de organização social próxima ao que entendemos ser o Estado contemporâneo, estava também presente a figura responsável pelo desenvolvimento das atividades públicas – mesmo que esse conceito varie ao longo do tempo e da história.

Por exemplo, na Grécia antiga, em Atenas, as ocupações públicas eram acessíveis a todos os cidadãos (que não eram, como se sabe, todos os homens e mulheres). Essas ocupações eram preenchidas mediante *sorteio*, conforme ensina Irene Nohara. Uma vez que os gregos conferiam elevado valor à noção de isonomia, o sorteio era tido como a forma mais justa de distribuição desses encargos, visto que dessa forma todos seriam tratados igualmente.<sup>1</sup>

Durante a Idade Média, ocupações públicas poderiam ser *comercializadas* ou transmitidas de pai para filho, geralmente na forma de títulos nobiliárquicos, os quais traziam consigo toda uma gama de atribuições atualmente tidas como estatais. Foi, contudo, após as revoluções burguesas europeias do século XVIII que se consolidou a ideia de *igualdade na acessibilidade dos encargos públicos* – mas não por meio do sorteio e sim pelo advento do *mérito*. Igualdade, portanto, para a *disputa* de tal ocupação.<sup>2</sup>

Essa noção, de igualdade de todos perante a lei, está no art. 6º da Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão, de 1789, para a qual “a lei é a expressão da vontade geral. Todos os cidadãos têm o direito de concorrer, pessoalmente ou através de mandatários, para a sua formação. Ela deve ser a mesma para todos, seja para proteger, seja para punir”.<sup>3</sup> E ainda: “Todos os cidadãos são iguais a seus olhos e igualmente admissíveis a todas as dignidades, lugares e empregos públicos, segundo a sua capacidade e sem outra distinção que não seja a das suas virtudes e dos seus talentos”.<sup>4</sup>

A Constituição do Império do Brasil de 1824 está inspirada nessa carta e, especificamente, nesse dispositivo quando dispõe que qualquer cidadão poderia ser admitido em cargos públicos sem qualquer diferença que não a imposta pelos seus “talentos e virtudes”.<sup>5</sup>

---

<sup>1</sup> NOHARA, Irene Patrícia. **Direito administrativo**. 2ª edição. São Paulo: Atlas, 2012, p.622.

<sup>2</sup> Id., p.623.

<sup>3</sup> DECLARAÇÃO DOS DIREITOS do homem e do cidadão. França, 1789. Disponível em: <<http://tinyurl.com/7uv7cre>>. Acesso em: 10 nov. 2017.

<sup>4</sup> Id., ibid.

<sup>5</sup> “Art. 179. A inviolabilidade dos Direitos Civis, e Politicos dos Cidadãos Brasileiros, que tem por base a liberdade, a segurança individual, e a propriedade, é garantida pela Constituição do Imperio, pela maneira seguinte. (...) XIV. Todo o cidadão pode ser admittido aos Cargos Publicos Civis, Politicos, ou Militares, sem outra

A ideia, por certo, de acessibilidade de acordo com os *talentos* e *virtudes* remete ao *concurso público*, iniciado ainda no período napoleônico e possuindo inspiração hierarquizada semelhante à militar: as atividades públicas são desempenhadas segundo os comandos de um superior instalado no ápice da estrutura.<sup>6</sup>

Com a Revolução Industrial, a *racionalidade* passou a ser a meta da administração pública, com base nas formulações de Max Weber sobre a burocrática e impessoalidade, resultando de uma ação contra o nepotismo e contra a dominação pessoal e julgamentos subjetivos que impregnavam as práticas administrativas no início da Revolução Industrial.<sup>7</sup>

Assim, a partir desse período, o corpo de funcionários estatais sob a égide do capitalismo moderno passou a se orientar pelos seguintes princípios, ainda vistos na atualidade: racionalidade e divisão do trabalho; impessoalidade das relações; distribuição de atividades por repartição de competências; poder disciplinar; meritocracia; especialização; profissionalização.<sup>8</sup>

Na Constituição de 1824, há dispositivos esparsos pelo seu texto tratando sobre o funcionalismo público, mas notadamente em meio ao título 8º, “Das Disposições Geraes, e Garantias dos Direitos Civis, e Políticos”. Sempre se cuidou, portanto, do tema, pois as constituições vindouras irão também tratar do corpo funcional, com mais ou menos relevância.

Efetivamente, o Imperador era a fonte de toda a administração pública. Exercia o *poder moderador* e assim nomeava senadores (art.101, §1º) e nomeava e demitia livremente os ministros de estado (art. 101, §6º).<sup>9</sup>

O art. 102 prevê, ainda, que o Imperador é, também, o chefe do *poder executivo*. Não apenas nomeava os ministros de Estado mas também os magistrados (art. 102, §3º) e – principalmente, para os objetivos desta pesquisa – *provia os empregos civis e políticos* (art. 102, §4º).<sup>10</sup>

---

diferença, que não seja dos seus talentos, e virtudes”. BRASIL. **Constituição Política do Imperio do Brazil de 25 de março de 1824**. Disponível em: <<http://tinyurl.com/p6zs4lo>>. Acesso em: 10 out. 2017.

<sup>6</sup> NOHARA, 2012, op.cit., p.623.

<sup>7</sup> Id., ibid.

<sup>8</sup> Id., p. 623-624.

<sup>9</sup> VASCONCELOS, Telmo da Silva. **O acesso aos cargos, empregos e funções públicas e os princípios constitucionais na gestão pública brasileira**. 2006. 107 f. Dissertação (mestrado em Desenvolvimento, Gestão e Cidadania – área de concentração: direito). Universidade Regional do Noroeste do Estado do Rio Grande do Sul (UNIJUÍ), Ijuí/RS, 2006, disponível em: <<http://tinyurl.com/ybxmlyqm>>, acesso em: 10 nov. 2017, p.19-20.

<sup>10</sup> “Art. 101. O Imperador exerce o Poder Moderador; I. Nomeando os Senadores, na fôrma do Art. 43 (...); VI. Nomeando, e demittindo livremente os Ministros de Estado; VII. Suspendendo os Magistrados nos casos do Art. 154. (...); Art. 102. O Imperador é o Chefe do Poder Executivo, e o exercita pelos seus Ministros de Estado. São suas principaes attribuições (...); II. Nomear Bispos, e prover os Beneficios Ecclesiasticos; III. Nomear Magistrados; IV. Prover os mais Empregos Civis, e Politicos”. (BRASIL. Constituição, 1824, op.cit.).



Dessa forma, sabe-se que o Imperador é a autoridade para o provimento dos cargos públicos de toda a administração, conforme assinala Celso Antônio Bandeira de Mello. “Durante o Brasil Império, período compreendido entre 1822 e 1889, o Imperador tinha o poder para delegar o desempenho de funções públicas (direta ou indireta)”.<sup>11</sup>

E ainda: “O exercício de cargos existia apenas sob a modalidade ‘em confiança’. Sendo assim, caberia apenas ao Imperador admitir ou exonerar funcionários públicos de acordo com sua conveniência”.<sup>12</sup>

FIGURA 1-1: FUNCIONALISMO PÚBLICO NO BRASIL IMPÉRIO



FONTE: Reprodução parcial de imagem do portal IOB Concursos (disponível em: <<http://tinyurl.com/ycr8xgx8>>, acesso em: 10 nov. 2017)

A modalidade ‘de confiança’ significa, em síntese, que uma pessoa irá receber um cargo público – e também poderá perde-lo – tão logo a confiança que a autoridade possui em tal pessoa permaneça. Ou seja, é funcionário público, a rigor, aquele que o Imperador, ou aqueles em seu nome autorizados, assim considerar e a ele delegar um cargo público.

Não há garantias para esse funcionário e suas atribuições estão revestidas ao arbítrio dessa autoridade – e àquela época *todos os cargos eram assim*, do mais baixo ao mais elevado. O que indica, por certo, um alto grau de controle da composição da máquina pública.

Cabe, pois, a fim de entender como se dava, na prática, a administração pública no início do Brasil enquanto nação independente, consultar um de seus pensadores mais destaca-

<sup>11</sup> MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Regime Constitucional dos Servidores da Administração Direta e Indireta**. São Paulo: editora Revista dos Tribunais, 1990, p.45.

<sup>12</sup> Id., *ibid*.

dos: Paulino José Soares de Souza, o Visconde do Uruguai, escreveu o *Ensaio sobre o Direito Administrativo* em 1862. Foi uma das primeiras obras dedicadas à compreensão do Estado brasileiro, ainda durante o Império.<sup>13</sup>

Conforme resume Célio Borja, em introdução de uma das edições do *Ensaio*, para o Visconde do Uruguai havia uma evidente necessidade de subordinar-se a administração pública ao exercício do poder político – porém, posição essa regulada e limitada por normas objetivas de competência, de ordenação de serviços e disciplina de seus agentes.<sup>14</sup> De maneira que “o Poder administrativo he portanto secundario e subordinado ao Poder politico. Organisa o pensamento deste e o põe por obra”.<sup>15</sup>

Para o autor, a administração pública é a *ação vital* do poder político e seu complemento indispensável. “O Poder politico he a cabeça, a administração o braço. O poder politico serve-se da administração para fazer prevalecer o seu systema, e dar aos serviços publicos um impulso em harmonia com suas vistas”.<sup>16</sup>

Porém, deve existir entre as facetas política e administrativa uma *separação prática possível* a fim de que a administração não se torne “o vasto campo dos favores, e o meio de procurar e firmar apoio político, às vezes momentaneo, com grande prejuizo dos serviços administrativos, e às vezes com grande desmoralisação”.<sup>17</sup>

Visconde do Uruguai reconhece a existência de risco de usurpação do poder administrativo pelo político. Por conta disso, expressa reiteradamente a importância da separação ética entre ambos, servindo a face administrativa, idealmente, como uma espécie de prestação de serviço desideologizado, disponível a todos, independente da vontade política do soberano.

Cita a França – que à época passava por turbulentas revoluções políticas – como exemplo de estabilidade administrativa, trecho o qual vale a pena ser reproduzido pela clareza de seus termos.

<sup>13</sup> Não foi, contudo, a primeira. Pelo menos duas obras a antecederam. O próprio Uruguai admite a ascendência dos *Elementos de Direito Administrativo* de Vicente Pereira do Rego e também do *Direito Administrativo Brasileiro* de Veiga Cabral, ambos “escriptos por Professores de Direito administrativo, mui versados em theorias, porém faltos daquella pratica que sómente póde ser adquirida na administração” (URUGUAI, Paulino José Soares de Souza, Visconde de. **Ensaio sobre o Direito Administrativo**. Rio de Janeiro: Typographia Nacional, 1862. Preâmbulo, p. XIII. Disponível em: <<https://archive.org/details/ensaiosobreodire00urug>>. Acesso em: 10 mar. 2017).

<sup>14</sup> URUGUAI, Paulino José Soares de Souza, Visconde de. **Ensaio sobre o Direito Administrativo**. Apresentação de Nelson A. Jobim. Introdução de Célio Borja. Brasília: Ministério da Justiça, 1997.

<sup>15</sup> Id., 1862, op.cit., p. 18.

<sup>16</sup> Id., ibid.

<sup>17</sup> Id., p.21.

Posto que a administração seja instrumento do Poder Executivo político e governamental, póde dar-se essa separação e tem se dado. Assim foi que a vigorosa e bem combinada organização administrativa da França, sofrendo apenas modificações, servio a Primeira Republica, o primeiro Imperio, a Restauração, a Monarchia de Julho, a Segunda Republica, e serve o segundo Imperio, resistindo a todas as tempestades revolucionárias, sobrevivendo ás muitas Constituições Republicanas e Monarchicas que aquelle paiz tem tido, durante os últimos 70 annos, lançando, preservando e fazendo fructificar as sementes de muitos melhoramentos, mais ou menos estranhos á política.

Quando uma Nação tem instituições administrativas conformes com os bons principios, uteis, protectoras, arraigadas nos habitos da população, os novos governos, dada uma mudança politica, servem-se dellas; apenas modificão uma ou outra base, um ou outro principio, mas não as destroem, nem podem destruir. Servem comtudo de garantias. Quando o paiz não tem essas instituições, ou as tem mal concebidas, mal assentadas, mal desenvolvidas, cada mudança política traz completa mudança administrativa, e o arbitrio revolucionario não encontra empecilho algum.<sup>18</sup>

Tal situação, contudo, não encontra consonância com o Brasil Império. Uruguai traça um panorama de constante *invasão de interesses políticos na administração*. Assim, a cada mudança de autoridade dá-se uma “inversão ás vezes completa não só no pessoal administrativo, como no modo de encarar e decidir as questões administrativas”.<sup>19</sup>

O entrave é evidente: “O administrador que começava a tomar pé aos negócios da Província he mudado, leva com sigo o que a custo aprendeu, e ahi vem outro, o qual, apenas concluidas as primeiras apalpadelas, he tambem mudado. *Et sic de coeteris*. He assim que somos administrados!”.<sup>20</sup>

As consequências dessa *práxis*, verificável mais facilmente nos governos das províncias do Império e de seus municípios, por certo refletem diretamente na qualidade dos tipos de serviços então prestados.<sup>21</sup> “A cada mudança tudo fica suspenso, posto em dúvida, para começar a ser examinado de novo, com grande desanimo, desespero, e prejuizo das partes”, atesta Uruguai.<sup>22</sup> “Assim todos os grandes interesses a cargo da administração estão sujeitos a uma constante instabilidade, e a administração torna-se, como tem sido entre nós, uma verdadeira teya de Penelope”.<sup>23</sup>

Portanto, a administração pública, ao tempo de Uruguai, estava sim submetida aos desígnios do poder político – mas não da forma a qual o autor gostaria. No Brasil, havia a

<sup>18</sup> Id., p.19-20.

<sup>19</sup> Id., p.22.

<sup>20</sup> Id., *ibid.*

<sup>21</sup> É bem sabido que àquele tempo já se havia desenvolvido certa concepção de deveres do Estado como provedor e fomentador do bem-estar geral, influência do movimento conhecido como *cameralista*, explicando, nos termos de Célio Borba em sua introdução ao *Ensaio*, como “o surgimento da administração ativa em oposição à administração passiva jurisdicionalista” (URUGUAI, 1997, *op.cit.*).

<sup>22</sup> URUGUAI, 1862, *op.cit.*, p. 22.

<sup>23</sup> Id., *ibid.*, p.22-23.

clara “falta de conveniente desenvolvimento da parte administrativa (...) he apenas méro instrumento nos calculos de parcialidades políticas pessoas, e reduz-se a machina de eleições, o que he um grande mal”.<sup>24</sup>

Dessa maneira, em que pese a Constituição de 1824 trazer em seu bojo dispositivos que permitiam formalmente o ingresso de ampla camada dos cidadãos brasileiros na administração pública, sem outros critérios a serem considerados que não o *talento* e a *virtude*, vê-se que, na prática, existiam dificuldades em fazer com que esses dispositivos se concretizassem.

---

<sup>24</sup> O trecho acima citado, no original, faz referência a uma brilhante (e extensa) nota de rodapé, na qual Visconde de Uruguai, de maneira mais livre, traça o panorama político de seu tempo. Pela interessante propriedade de seu diagnóstico, reproduz-se aqui: “Não ha talvez paiz em que a administração esteja mais confundida com a politica do que o Brasil, e onde menos tenha feito a legislação para distingui-las e separa-las. Tudo he política, principalmente pessoal; tudo ressumbra politica, e he considerado pelo lado politico. A imprensa sómente se occupa de politica; todas as discussões nas Camaras e fóra dellas são politicas, ou tem relação com a politica. As grandes questões economicas, e administrativas que tanto importão ao futuro do Imperio, são postas de lado, excepto quando accidental e occasionalmente, se manifesta a urgencia da solução de algum caso especial. Em um paiz cuja administração está, para assim dizer, no cahos e na infancia, passam sessões e sessões legislativas sem que seja adoptada medida administrativa de alguma importancia exceptuadas as que são de expediente, e tendem a satisfazer vagamente, em uma especie, alguma necessidade indeclinavel que urge, alguma pretensão que aperta, pondo a faca na garganta. A administração he por muitos considerada como um simples e cego instrumento da política para montar e desmontar partidos e influencias eleitoraes. Os Presidentes [das provincias, indicados pelo imperador] são por via de regra escolhidos e demittidos por considerações meramente politicas. Por isso os que presidirão durante uma eleição ficão gastos e são logo retirados. A nomeação dos Presidentes e outros funcionarios administrativos, e, o que he mais, dos Juizes, he unicamente considerada pelo lado politico. Os que pertencem á mesma parcialidade achão-n'a sempre excellente. Os adversarios politicos sempre pessima. Não ha, sobretudo agora, verdadeiro espirito publico. As antigas bandeiras quasi que desaparecêrão. Preponderão as paixões e os interesses na maior parte dos lugares. Não se lucha por principios claros e definidos. Lucta-se por pessoas, por posições, influencia, e para grangear patronos que obtenhão favores. ‘*Bonum publicum simulantur*, como diz Sallustio, *pro sua quisque potentia certant*’. Quem não tem importancia eleitoral, quem não se occupa de politica he uma especie de Ilote. He extremamente difficil avantajarse alguém, em qualquer carreira, por outro meio que não seja a politica. Tem-se infelizmente arraigado no geral da nossa população a crença de que cousa alguma se obtém, senão pelo empenho, e que he o mais forte o que provém da influencia eleitoral. Governa a sua localidade quem dispõe dos seus votos. Muitos não escrupulisão quanto aos meios para ganharem essa influencia contando que por meio della farão Juizes Municipaes, Vigarios, Collectores, Escrivães, Delegados, Subdelegados, Contadores, Distribuidores, Partidores &c., &c., em uma palavra governarão a terra, e poderão nullificar seus emulos. Tudo isto estraga, corrompe e desmoralisa. Accresce para augmentar essa desmoralisação o emprego do dinheiro nas eleições, em uma época na qual se póde dizer com Ennio — *Unde habeas nemo querit, oportet habere*. — ‘Nas épocas passadas, (dizia, não há muito tempo, o Presidente dos Estados-Unidos Buchanan, em uma carta na qual se desculpava por nao assistir á celebração do centesimo anniversario da tomada do forte Duquesne), posto que nossos pais, bem como nós, estivessem divididos em partidos politicos, que tiverão de lutar frequentemente uns contra os outros, não consta que até um período recente, recorressem ao dinheiro para fazerem as suas eleições. Se essa pratica tem de continuar crescendo, até o ponto de infectar os eleitores, e seus representantes nas legislaturas dos Estados, e na Nacional, achar-se-ha infectada a foute do governo livre, e iremos dar, como a historia o prova, no despotismo militar. Todos concordão em pensar que uma Republica democrática não póde durar muito tempo sem virtude publica. Quando esta se corrompe, e o povo se torna venal, um cancro devora as raizes da arvore da liberdade, e a faz deperecer e morrer’. Os partidos entre nós vivem accusando-se reciprocamente dos mesmos actos, e encobrimdo-os e justificando-os quando são seus, o que destróe as noções do justo e honesto. Cada um pretende que o funcionario administrativo lhe preste aquelle auxilio contra o qual levantará celeuma, se fôr dado ao adversario. A intervenção do Governo em nosso favor he justa; he um crime se a bem do nosso contrario. Na minha humilde opinião a justiça e a estabilidade na administração; a sua separação, quanta seja possivel, da politica, são meios poderosos que muito poderão contribuir para pôr um paradeiro ao damno, que o modo pelo qual se tem feito nestes ultimos tempos as eleições entre nós, tem causado, e está causando ao paiz” (Id., p.24-25).

## 1.2 REPÚBLICA VELHA (1889-1930) E ERA VARGAS (1930-1945)

O advento do regime republicano por meio de sua proclamação, em quinze de novembro de 1889, trouxe também uma nova Constituição, datada de 1891, tendo sido promulgada em 24 de fevereiro daquele ano. Consolidou-se a tripartição de poderes e um novo ciclo de estruturação do Estado brasileiro.<sup>25</sup>

A Carta constitucional estabeleceu a união perpétua e indissolúvel das antigas províncias em *Estados Unidos do Brasil*. As províncias foram transformadas em *Estados*, os quais poderiam incorporar-se, subdividir-se ou desmembrar-se para se anexar a outros e formar novos Estados, conforme os arts. 1º e 4º.<sup>26</sup>

O Poder Legislativo passou a ser bicameral: Câmara dos Deputados e Senado foram postos. As duas casas legislativas formam o *Congresso Nacional*. Segundo os arts. 16 e 18, cada uma possui a competência de organizar os respectivos regimentos internos e nomear os membros de suas secretarias.<sup>27</sup>

Conforme determinou o art. 34, ao Congresso fora transferida a função de, privativamente, *criar e suprimir os postos ocupados por agentes públicos federais*, assim como *fixar as suas atribuições* e também os pagamentos pelos serviços prestados pelos seus agentes.<sup>28</sup>

Destaca-se, ainda, que a Constituição de 1891 consagrou o princípio da ampla acessibilidade aos cargos públicos, regrando que esses postos, sejam civis ou militares, são acessí-

<sup>25</sup> VASCONCELOS, 2006, op.cit., p.22.

<sup>26</sup> “Art 1º - A Nação brasileira adota como forma de Governo, sob o regime representativo, a República Federativa, proclamada a 15 de novembro de 1889, e constitui-se, por união perpétua e indissolúvel das suas antigas Províncias, em Estados Unidos do Brasil; Art 2º - Cada uma das antigas Províncias formará um Estado e o antigo Município Neutro constituirá o Distrito Federal, continuando a ser a Capital da União, enquanto não se der execução ao disposto no artigo seguinte; Art 3º - Fica pertencendo à União, no planalto central da República, uma zona de 14.400 quilômetros quadrados, que será oportunamente demarcada para nela estabelecer-se a futura Capital federal. Parágrafo único - Efetuada a mudança da Capital, o atual Distrito Federal passará a constituir um Estado; Art 4º - Os Estados podem incorporar-se entre si, subdividir-se ou desmembrar-se, para se anexar a outros, ou formar novos Estados, mediante aquiescência das respectivas Assembléias Legislativas, em duas sessões anuais sucessivas, e aprovação do Congresso Nacional”. [BRASIL. **Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil de 24 de fevereiro de 1891**. Disponível em: <<http://tinyurl.com/pkaagts>>. Acesso em: 10 nov. 2017].

<sup>27</sup> “Art 16 - O Poder Legislativo é exercido pelo Congresso Nacional, com a sanção do Presidente da República. §1º - O Congresso Nacional compõe-se de dois ramos: a Câmara dos Deputados e o Senado Federal (...); Art 18 - A Câmara dos Deputados e o Senado Federal trabalharão separadamente e, quando não se resolver o contrário, por maioria de votos, em sessões públicas. As deliberações serão tomadas por maioria de votos, achando-se presente, em cada uma, maioria absoluta de seus membros. Parágrafo único - A cada uma das Câmaras compete: verificar e reconhecer os poderes de seus membros; eleger a sua mesa; organizar o seu regimento interno; regular o serviço de sua polícia interna; e nomear os empregados de sua Secretaria.” [Id.ibid.].

<sup>28</sup> “Art 34 - Compete privativamente ao Congresso Nacional: (...) 24. criar e suprimir empregos publicos federaes, inclusive os das Secretarias das Camaras e dos Tribunaes, fixar-lhes as attribuições, e estipular-lhes os vencimentos; [Redação dada pela emenda constitucional de 3 de setembro de 1926. Redação original: Art 34 - Compete privativamente ao Congresso Nacional: (...) 25º) criar e suprimir empregos públicos federais, fixar-lhes as atribuições, estipular-lhes os vencimentos]” [Id.ibid.].

veis a todos os brasileiros, observadas as condições de capacidade especial que a lei estatuir, vedando as acumulações remuneradas.<sup>29</sup> Além de outras mudanças fundamentais que serviram como base para as constituições posteriores.<sup>30</sup>

Porém, mesmo prestigiando o acesso amplo, o referido diploma legislativo, assim como o anterior, não consagrou mecanismos de controle para admitir agentes públicos sob o filtro da impessoalidade. A carta possui, no entanto, seus méritos, como a criação dos cargos públicos por meio de leis e a restrição da acumulação de funções.<sup>31</sup> Porém, foi mantido o sistema ilimitado de contratação e exoneração de servidores públicos.<sup>32</sup>

FIGURA 1-2: FUNCIONALISMO PÚBLICO NA REPÚBLICA VELHA



FONTE: Reprodução parcial de imagem do portal IOB Concursos (disponível em: <<http://tinyurl.com/ycr8xgx8>>, acesso em: 10 nov. 2017)

<sup>29</sup> “Art 73 - Os cargos públicos civis ou militares são acessíveis a todos os brasileiros, observadas as condições de capacidade especial que a lei estatuir, sendo, porém, vedadas as acumulações remuneradas”. [Id., ibid].

<sup>30</sup> “Foi atribuída competência privativa ao Presidente da República para prover os cargos civis e militares de caráter federal, salvas as restrições expressas na Constituição; para nomear os magistrados federais mediante proposta do Supremo Tribunal: nomear os membros do Supremo Tribunal Federal e os ministros diplomáticos, sujeitando a nomeação à aprovação do Senado e nomear os demais membros do corpo diplomático e os agentes consulares (art. 48). Também ao Poder Judiciário foi consagrada competência para, através dos tribunais federais, na figura de seus presidentes, nomear e demitir empregados da secretaria, bem como o provimento dos oficiais de justiça nas circunscrições judiciárias (art. 58, § 1º). Os municípios também constaram como entes federativos por força do artigo 68, que estabeleceu que os Estados iriam se organizar de forma que ficasse assegurada a autonomia dos municípios em tudo que respeitasse ao seu peculiar interesse. Foi instituído um Tribunal de Contas, sendo os seus membros nomeados pelo Presidente da República com aprovação do Senado (art. 89). Restou estabelecido no artigo 79 que o cidadão investido em funções de qualquer dos três poderes federais não poderá exercer as de outro. Na Declaração de Direitos, a Constituição consagrou os princípios da legalidade e igualdade, ao regular que ninguém pode ser obrigado a fazer ou deixar de fazer alguma coisa senão em virtude de lei e que todos são iguais perante a lei (art. 72, §§ 1º e 2º)” [VASCONCELOS, 2006, op.cit., p.22.].

<sup>31</sup> Id., p.23.

<sup>32</sup> MELLO, 1990., op.cit., p.45.



Pode-se dizer que há, dessa forma, mais continuidade do que ruptura – pelo menos no que diz respeito à forma de constituir os quadros da administração pública federal. Maria Sylvia de Carvalho Franco, em seu *Homens Livres na Ordem Escravocrata*, detecta uma intrincada rede de favores e de lealdades que se forjam no Brasil Império e resistem República Velha adentro e além.

Assim, o servidor público estava mais conectado aos interesses dos grupos sociais aos quais ele mesmo estava inserido do que aquilo que o *ethos* do funcionário público moderno exigiria, orientando suas ações pelos mecanismos legais positivados.

Para a autora,

Especialmente a partir de 1840 foi-se consolidando um governo centralizador, sentindo esse que aparece distintamente na discriminação das rendas públicas, em nada favorável à Província e ao Município, em particular a este. A forma de garantir o poder do governo, ao lado do emprego aberto da força física, da guerra, era montar um aparelho administrativo que concentrasse realmente os meios pecuniários da Administração e dispusesse de um corpo de agentes disciplinados para o exercício metódico e despersonalizado das funções públicas. Observa-se claramente uma política de expropriação das agências intermediárias do governo, deixando-as na dependência do poder central. Entretanto, essa tendência de burocratização do aparelho administrativo encontrava seus limites nas condições mesmas que a haviam tornado uma necessidade inapelável (...)

Essa conduta do servidor público, orientada mais pelos vínculos que o prendiam aos interesses do seu meio social, que pela lealdade para com seu empregador distante e desmaterializado, começa a tornar-se inteligível quando se evidencia como era de fato ainda rudimentar o próprio conjunto de fórmulas que disciplinava a realização dos objetivos do Estado. Seu caráter positivo, isto é, sua cristalização num corpo de preceitos estatuídos objetivamente e consubstanciados como força normativa, havia penetrado de maneira rudimentar na consciência de cidadãos e funcionários, tornando precária sua eficácia para garantir da parte de ambos homogeneidade e continuidade de ação. Conforme é sabido, então como hoje, a organização e o funcionamento dos serviços públicos tinham sua legitimidade garantida formalmente por uma codificação escrita, não se assentando sobre um fundamento consuetudinário.<sup>33</sup>

Em sentido semelhante também se orienta o diagnóstico de Sérgio Buarque de Holanda em relação a formação do corpo da administração pública brasileira. O autor destaca o signo da *confiança*, elemento constitutivo dos princípios da formação da máquina administrativa brasileira por, pelo menos, mais de cem anos, que é o período compreendido pela constituição imperial e da primeira república.

A *confiança* mantida pela autoridade em seus subordinados gera o *funcionário patrimonial* em detrimento do burocrata. Assim, o serviço público passa a ser entendido como um *serviço particular*.

<sup>33</sup> FRANCO, Maria Sylvia de Carvalho. **Homens livres na ordem escravocrata**. 4ª ed. São Paulo: editora da Unesp, 1997, p.121-122.

Para o autor,

Não era fácil aos detentores das posições públicas de responsabilidade, formados por tal ambiente, compreenderem a distinção fundamental entre os domínios do privado e do público. Assim, eles se caracterizam justamente pelo que separa o funcionário "patrimonial" do puro burocrata conforme a definição de Max Weber. Para o funcionário "patrimonial", a própria gestão política apresenta-se como assunto de seu interesse particular; as funções, os empregos e os benefícios que deles auferem relacionam-se a direitos pessoais do funcionário e não a interesses objetivos, como sucede no verdadeiro Estado burocrático, em que prevalecem a especialização das funções e o esforço para se assegurarem garantias jurídicas aos cidadãos. A escolha dos homens que irão exercer funções públicas faz-se de acordo com a confiança pessoal que mereçam os candidatos, e muito menos de acordo com as suas capacidades próprias. Falta a tudo a ordenação impessoal que caracteriza a vida no Estado burocrático. O funcionalismo patrimonial pode, com a progressiva divisão das funções e com a racionalização, adquirir traços burocráticos. Mas em sua essência ele é tanto mais diferente do burocrático, quanto mais caracterizados estejam os dois tipos.<sup>34</sup>

A intersecção dos pensamentos de Maria Sylvia de Carvalho e de Sérgio Buarque de Holanda é, portanto, uma chave de interpretação possível para o entendimento do sentido prático da estrutura pública – que, muito embora, conforme se viu, já desde muito cedo possuía princípios norteadores que prestigiavam o *mérito* (primeiro por meio dos talentos e virtudes e depois pelo estabelecimento de mecanismos de controle da estrutura funcional como a criação de cargos por meio do legislativo) em detrimento da *confiança* e do *vínculo de pessoalidade*.

Nesse sentido, cabe ainda destacar um trecho da obra de Maria Sylvia de Carvalho Franco que é capaz de sintetizar a forma como a burocracia estatal se desenvolvera. A *mistura* entre a coisa pública e a privada era, assim, antes de tudo, fruto da *penúria das instituições públicas*. Pois para suprir eventuais deficiências no desempenho das tarefas, reiteradas vezes aquele que recebera o encargo público precisava *utilizar os seus próprios recursos* para bem fazê-lo.

Na base do desenvolvimento da burocracia na administração pública, está um caráter essencial: o processo de expropriação do servidor público dos meios materiais da administração, separando-se com nitidez os recursos oficiais dos bens privados dos funcionários. Pelo que já ficou exposto, vê-se como esse processo de expropriação, no Brasil do século XIX, foi sustado pelo insuperável estado de penúria a que estavam sujeitos os órgãos públicos. Embora mantidos os gastos sempre dentro do imprescindível à preservação dos bens e à continuidade dos serviços do Estado, mesmo para esse mínimo, os recursos oficiais eram escassos, compensando-se essa falta pelas incursões aos bolsos dos cidadãos e das autoridades. E o resultado disto foi que, em lugar do funcionário público tornar-se cada vez mais um executivo que apenas gere os meios da administração, manteve-se preservada a situação em que ele detinha sua propriedade. Isto significa, evidentemente, que ele os podia controlar autonomamente, pois se ele os possuía. Seu, era o dinheiro com que pagava obras; seu, o escravo cujos serviços cedia; sua, a casa onde exercia as funções públicas.

<sup>34</sup> HOLANDA, Sérgio Buarque de. **Raízes do Brasil**. São Paulo: Companhia das Letras, 1995, p.145-146.



Essa mistura entre a coisa pública e os negócios privados fundamenta, sem dúvida, a extensão do controle pessoal a todo o patrimônio do Estado. A passagem é rápida: o homem que sustenta com recursos particulares as realizações próprias do governo está subjetivamente pronto para considerar como seu o conjunto de bens públicos confiados à sua guarda. Por que não o faria? Por que não satisfaria aos próprios objetivos com dinheiros do governo se, não raro, as dificuldades desse último eram resolvidas com haveres seus, pessoais? Acaba por constituir-se de fato, nessas condições em que ficam completamente fluidos os limites entre o que é patrimônio da Administração e o que é propriedade do administrador, um fundo de 'bens comuns' cujos valores, indivisos entre os dois membros da associação formada, servem indistintamente ora a um, ora a outro.<sup>35</sup>

Victor Nunes Leal, por sua vez, evidencia quais seriam os *problemas* de possuir uma máquina administrativa totalmente submetida à subjetividade discricionária da autoridade pública – tanto do governo federal como no estadual, caso do qual ele trata nesse trecho em específico.

Esse *sistema coronelista* produz aquilo que é chamado de *governismo*, ou seja, as autoridades públicas atuam reciprocamente.<sup>36</sup> Trocam-se favores, nomeações, obras.<sup>37</sup> Repercuta-se o poder estadual/federal localmente por meio da influência dos prefeitos, chefes de municípios debilitados, que necessitam dessa *ajuda para atender a população*.

Sobre a indicação política de cargos públicos:

Com o chefe local – quando amigo – é que se entende o governo do Estado em tudo quanto respeite aos interesses do município. Os próprios funcionários estaduais, que servem no lugar, são escolhidos por sua indicação. Professoras primárias, coletor, funcionários da coletoria, serventuários da justiça, promotor público, inspetores do ensino primário, servidores da saúde pública etc., para tantos cargos a indicação ou aprovação do chefe local costuma ser de praxe. Mesmo quando o governo estadual tem candidatos próprios, evita nomeá-los, desde que venha isso a representar quebra de prestígio do chefe político do município. Se algum funcionário estadual entra em

<sup>35</sup> FRANCO, 1997, op.cit., p. 130-131.

<sup>36</sup> “Como indicação introdutória, devemos notar, desde logo, que concebemos o *coronelismo* como resultado da superposição de formas desenvolvidas do regime representativo a uma estrutura econômica e social inadequada. Não é, pois, mera sobrevivência do poder privado, cuja hipertrofia constituiu fenômeno típico de nossa história colonial. É antes uma forma peculiar de manifestação do poder privado, ou seja, uma adaptação em virtude da qual os resíduos do nosso antigo e exorbitante poder privado têm conseguido coexistir com um regime político de extensa base representativa. Por isso mesmo, o *coronelismo* é sobretudo um compromisso, uma troca de proveitos entre o poder público, progressivamente fortalecido, e a decadente influência social dos chefes locais, notadamente dos senhores de terras” [LEAL, Victor Nunes. **Coronelismo, enxada e voto: o município e o regime representativo no Brasil**. 7ª edição. São Paulo: Companhia das Letras, 2012, p.43-44].

<sup>37</sup> “O patrimonialismo das estruturas políticas locais sobreviveu e manifesta-se de maneira curiosa. Se uma pessoa vem a ocupar um posto de comando na organização político-administrativa, não é raro presenciar-se a ascensão de grande número de pessoas da *terra dele*. Não só parentes de todos os graus, mas também amigos de infância, antigos colegas de trabalho, vizinhos, parentes e amigos desses vizinhos ocupam cargos de *responsabilidade* ou de *confiança* em torno do novo potentado. O chamado familiarismo e outras formas de nepotismo podem ser classificados como aspectos do patrimonialismo. Já que este se baseia em relações de lealdade e confiança pessoal e é óbvia a vantagem que traz a preferência dispensada a parentes, amigos e conhecidos, expostos ao controle da mesma estrutura social [FARHAT, Emil. O genro, o grande culpado. **Diário de Notícias**, 16 fev. 1946, p.7 *apud* LEAL, 2012, op.cit., p.251].

choque com este, a maneira mais conveniente de solver o impasse é removê-lo, às vezes com melhoria de situação, se for necessário. A influência do chefe local nas nomeações atinge os próprios cargos federais, como coletor, agente do correio, inspetor de ensino secundário e comercial etc. e os cargos das autarquias (cujos quadros de pessoal têm sido muito ampliados), porque também é praxe do governo da União, em sua política de compromisso com a situação estadual, aceitar indicações e pedidos dos chefes políticos nos Estados.<sup>38</sup>

Porém, o chefe local goza de tal influência *apenas se atua conforme os ensejos dos governos estaduais e nacionais*. Sem a força e o apoio desses, a tendência é a penúria, visto que historicamente os governos municípios brasileiros não possuem condições de manterem-se sem ajuda dos outros entes da federação, especialmente as municipalidades mais pobres – *para quem não resta opção a não ser apoiar o governo, federal ou estadual*.

Sobre a precariedade municipal, que permite o sistema coronelista se mantenha:

A lista de favores não se esgota com os de ordem pessoal. É sabido que os serviços públicos do interior são deficientíssimos, porque as municipalidades não dispõem de recursos para muitas de suas necessidades. Sem o auxílio financeiro do Estado, dificilmente poderiam empreender as obras mais necessárias, como estradas, pontes, escolas, hospitais, água, esgotos, energia elétrica. Nenhum administrador municipal poderia manter por muito tempo a liderança sem realizar qualquer benefício para a sua comuna. Os próprios fazendeiros, que carecem de estradas para escoamento de seus produtos e de assistência médica, ao menos rudimentar, para seus empregados, acabariam por lhe recusar apoio eleitoral. E o Estado – que, por sua vez, dispõe de poucos recursos, insuficientes para os serviços que lhe incumbem – tem de dosar cuidadosamente esses favores de utilidade pública. O critério mais lógico, sobretudo por suas consequências eleitorais, é dar preferência aos municípios cujos governos estejam nas mãos dos amigos. É, pois, a fraqueza financeira dos municípios um fator que contribui, relevantemente, para manter o coronelismo na sua expressão governista.<sup>39</sup>

Foi somente a partir da Constituição de 1934 que o concurso público passou a ser previsto expressamente no ordenamento brasileiro. Tal carta impôs ao legislador infraconstitucional a edição de um *estatuto dos funcionários públicos*. Esse estatuto deveria prever, conforme determinação do art. 170, nº 2, que a investidura em posições de carreira da administração pública deveria se dar somente após *concurso de provas ou títulos*.<sup>40</sup>

Essa Constituição também previu a obrigatoriedade de concurso para os cargos de juiz, na primeira instância da Justiça Estadual e também de membro do Ministério Público

<sup>38</sup> Id., p.63-64.

<sup>39</sup> Id., p.64-65.

<sup>40</sup> “Art 170 - O Poder Legislativo votará o Estatuto dos Funcionários Públicos, obedecendo às seguintes normas, desde já em vigor: (...) 2º) a primeira investidura nos postos de carreira das repartições administrativas, e nos demais que a lei determinar, efetuar-se-á depois de exame de sanidade e concurso de provas ou títulos” [BRASIL. **Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil de 16 de julho de 1934**. Disponível em: <<http://tinyurl.com/y84n6nqd>>. Acesso em: 11 nov. 2017].

Federal no juízo comum.<sup>41</sup> E, não menos importante, que houvesse a realização de concurso de provas e títulos para o provimento em cargos do magistério.<sup>42</sup>

FIGURA 1-3: FUNCIONALISMO PÚBLICO APÓS A REVOLUÇÃO DE 1930



FONTE: Reprodução parcial de imagem do portal IOB Concursos  
(disponível em: <<http://tinyurl.com/ycr8xgx8>>, acesso em: 11 nov. 2017)

Destaca-se, ainda, que a carta de 1934 vedou aos deputados celebrar contrato com a Administração Pública ou então exercer cargo, comissão ou emprego público remunerados (exceto o cargo de ministro de Estado, situação na qual, de acordo com o art. 62, o parlamentar não perderá o mandato, sendo substituído por suplente enquanto exerce o ministério), além de outras vedações aos parlamentares.<sup>43</sup>

<sup>41</sup> “Art 95 - O Ministério Público será organizado na União, no Distrito Federal e nos Territórios por lei federal, e, nos Estados, pelas leis locais (...). §3º - Os membros do Ministério Público Federal que sirvam nos Juízos comuns, serão nomeados mediante concurso e só perderão os cargos, nos termos da lei, por sentença judiciária, ou processo administrativo, no qual lhes será assegurada ampla defesa (...); Art. 104 - Compete aos Estados legislar sobre a sua divisão e organização judiciárias e prover os respectivos cargos, observados os preceitos dos arts. 64 a 72 da Constituição, mesmo quanto à requisição de força federal, ainda os princípios seguintes: a) investidura nos primeiros graus, mediante concurso organizado pela Corte de Apelação, fazendo-se a classificação, sempre que possível, em lista tríplice” [Id., ibid.].

<sup>42</sup> “Art 158 - É vedada a dispensa do concurso de títulos e provas no provimento dos cargos do magistério oficial, bem como, em qualquer curso, a de provas escolares de habilitação, determinadas em lei ou regulamento” [Id., ibid.].

<sup>43</sup> “Art 33 - Nenhum Deputado, desde a expedição do diploma, poderá: 1) celebrar contrato com a Administração Pública federal, estadual ou municipal; 2) aceitar ou exercer cargo, comissão ou emprego público remunera-

Um dos esforços mais notáveis para a transição de um modelo personalista para um burocrático-profissional se deu com o resultado dos estudos promovidos pelas comissões coordenadas por Maurício Nabuco e Luiz Simões Lopes, que bolaram um *projeto de reajustamento de pessoal civil da União*. Tal projeto converteu-se na Lei nº 284/1936, criando o Conselho Federal de Serviço Público – que fora sucedido pelo Departamento Administrativo do Serviço Público (DASP), em 1938. Tratava-se de um órgão de planejamento, execução e consulta na área de gestão de recursos humanos, subordinado à Presidência da República e inspirado em técnicas de administração estatal modernas adotadas em outros países.<sup>44</sup>

A Lei previu, entre outros mecanismos, a organização do quadro de servidores em carreiras; a obrigatoriedade de concurso para a primeira investidura em cargo público (admitido o concurso interno para carreiras superiores de uma mesma estrutura organizacional); sistema de promoções por antiguidade e merecimento; o estágio probatório; o regime de tempo integral para exercício de determinados cargos.<sup>45</sup>

Contudo, a introdução do concurso como critério de seleção de pessoal pela administração pública se deu apenas de forma parcial. A exigência limitava-se, como visto, à *primeira investidura* em cargo público. A legislação da época não exigia o concurso para provimento de *cargos isolados* (fora da cadeia de carreiras) e nem para os ditos *funcionários extranumerários*, para desempenhar funções temporárias. Não raras vezes esses se perpetuavam no exercício de seus cargos. A Constituição de 1934 também admitia estabilidade aos servidores que contassem dez anos de serviço efetivo – prazo reduzido para dois anos nas situações em que tivessem sido aprovados em concurso.<sup>46</sup>

Com o golpe do Estado Novo, uma nova Constituição foi outorgada, a de 1937. Embora formalmente tenha mantido alguns pontos da carta de 1934, os mesmos não podiam ser levados a cabo por causa do arbítrio do regime instalado, o qual previa mecanismos para afas-

---

dos, salvas as exceções previstas neste artigo e no art. 62; §1º - Desde que seja empossado, nenhum Deputado poderá: 1) ser diretor, proprietário ou sócio de empresa beneficiada com privilégio, isenção ou favor, em virtude de contrato com a Administração Pública; 2) ocupar cargo público, de que seja demissível *ad nutum*; 3) acumular um mandato com outro de caráter legislativo, federal, estadual ou municipal; 4) patrocinar causas contra a União, os Estados ou Municípios (...) §3º - Durante as sessões da Câmara, o Deputado, funcionário civil ou militar, contará, por duas Legislaturas, no máximo, tempo para promoção, aposentadoria ou reforma, e só receberá dos cofres públicos ajuda de custo e subsídio, sem outro qualquer provento do posto ou cargo que ocupe podendo, na vigência do mandato, ser promovido, unicamente por antiguidade, salvo os casos do art. 32, § 2º; §4º - No intervalo das sessões, o Deputado poderá reassumir as suas funções civis, cabendo-lhe então as vantagens correspondentes à sua condição, observando-se, quanto ao militar, o disposto no art. 164, parágrafo único” [Id., *ibid.*].

<sup>44</sup> REZENDE, Renato. Concurso Público: avanços e retrocessos. **Publicação e documentação: portal do Senado Federal**. [ca. 2008]. Disponível em: <<http://tinyurl.com/y825yamn>>, acesso em: 11 nov. 2017, p.3.

<sup>45</sup> Id., *ibid.*

<sup>46</sup> Id., *ibid.*

tar ou aposentar funcionários “no interesse do serviço público ou por conveniência do regime”.<sup>47</sup> Determinou ainda que a primeira investidura nos cargos de carreira fosse pelo concurso de provas e títulos, também para a magistratura estadual.<sup>48</sup> Mas não repetiu o comando para o Ministério Público Federal e magistério. Manteve os prazos para estabilidade previstos na carta de 1934. Quando às limitações aos deputados, foram mantidas em dispositivos semelhantes – muito embora o Congresso jamais tenha funcionado durante o Estado Novo.

Além disso, fora editado o Decreto-Lei nº 1.713 de 1939 que dispôs sobre o Estatuto dos Funcionários Públicos Civis da União. Esse diploma legal abriu espaço para a contratação discricionária, permitindo que cargos efetivos que estivessem vagos fossem exercidos por interinos enquanto não se realizasse o processo seletivo devido.<sup>49</sup> Também previu o *concurso interno* e o provimento em comissão de cargos isolados.<sup>50</sup>

Em suma, a carta de 1937 colocou novamente a estrutura funcional sob os desígnios e discricionariedade completa da autoridade pública. Ao mesmo tempo em que possuía dispositivos possibilitando a burocratização do serviço público, detinha mecanismos para expurgar os membros indesejáveis e bem instalar os desejados.<sup>51</sup>

<sup>47</sup> “Art 177 - Dentro do prazo de sessenta dias, a contar da data desta Constituição, poderão ser aposentados ou reformados de acordo com a legislação em vigor os funcionários civis e militares cujo afastamento se impuser, a juízo exclusivo do Governo, no interesse do serviço público ou por conveniência do regime” [BRASIL. Constituição, 1937, op.cit.]. Tal possibilidade, limitada a sessenta dias a partir da data da Constituição, fora estabelecida por tempo indeterminado, com a Lei constitucional nº 2. “Artigo único. Fica restabelecida, por tempo indeterminado, a faculdade constante do art. 177 da Constituição de 10 de novembro de 1937” [BRASIL. **Lei nº 2 de 16 de maio de 1938**. Restabelece o art. 177 da Constituição de 10 de novembro de 1937. Disponível em: <<http://tinyurl.com/y9vuuwle>>. Acesso em: 11 nov. 2017].

<sup>48</sup> “Art 103 - Compete aos Estados legislar sobre a sua divisão e organização judiciária e prover os respectivos cargos, observados os preceitos dos arts. 91 e 92 e mais os seguintes princípios: a) a investidura nos primeiros graus far-se-á mediante concurso organizado pelo Tribunal de Apelação, que remeterá ao Governador do Estado a lista dos três candidatos que houverem obtido a melhor classificação, se os classificados atingirem ou excederem aquele número; (...) Art 156 - O Poder Legislativo organizará o Estatuto dos Funcionários Públicos, obedecendo aos seguintes preceitos desde já em vigor: a) o quadro dos funcionários públicos compreenderá todos os que exerçam cargos públicos criados em lei, seja qual for a forma de pagamento; b) a primeira investidura nos cargos de carreira far-se-á mediante concurso de provas ou de títulos” [BRASIL. **Constituição dos Estados Unidos do Brasil de 10 de novembro de 1937**. Disponível em: <<http://tinyurl.com/yc64fur9>>. Acesso em: 11 nov. 2017].

<sup>49</sup> “Art. 17. Tratando-se de vaga em classe inicial de carreira, ou em cargo isolado, poderá ser feito o preenchimento, em caracter interino, enquanto não houver candidato habilitado em concurso, atendido o disposto nos itens I a VII e IX do art. 13 e no § 7º deste artigo” [BRASIL. **Decreto-lei nº 1.713 de 28 de outubro de 1939**. Dispõe sobre o Estatuto dos Funcionários Públicos Civis da União. Disponível em: <<http://tinyurl.com/ya4o6jzm>>. Acesso em: 11 nov. 2017].

<sup>50</sup> “Art. 14. As nomeações serão feitas: (...) II. Em comissão, quando se tratar de cargo isolado que, em virtude de lei, assim deva ser provido; (...); Art. 20. Os regulamentos [dos concursos públicos] determinarão: (...) b) aquelas [carreiras] em que o ingresso se deva processar mediante concurso entre funcionários de carreiras de nível inferior” [Id., *ibid.*].

<sup>51</sup> “Sob a égide dos artigos 157 e 177, não há qualquer possibilidade de se emitir considerações sobre regramento de formas de acesso a cargos, empregos ou funções públicas, pois que tudo se esvai na mão-de-ferro do ditador, que assume poderes onipotentes para admitir e exonerar” [VASCONCELOS, 2006, op.cit., p.29].

### 1.3 REPÚBLICA POPULISTA (1945-1964) E REGIME MILITAR (1964-1985)

Com o fim da Segunda Guerra Mundial, em 1945, o regime do Estado Novo entra em colapso e o ditador Getúlio Vargas é deposto pelas forças armadas em 29 de outubro de 1945. Interinamente assume a presidência da República o presidente do Supremo Tribunal Federal, José Linhares e, por meio de uma Assembleia Constituinte, uma nova Constituição é promulgada em 18 de setembro de 1946.

Em síntese, o texto constitucional compilou diversas correntes de pensamento político vigentes à época, como forma de obter um *consenso mínimo* para levar o país a uma constituição que o conduzisse a redemocratização. Assim, não partia de uma base de projeto próprio, sendo firmada mais para sustentar o regime democrático, apesar de algumas diretrizes que, de fato, obtivera êxito em implementar.<sup>52</sup>

A carta estabeleceu a independência entre os três poderes e impôs a impossibilidade de o cidadão que estivesse investido em função em um deles exercesse funções em outro, salvo as exceções previstas.<sup>53</sup> Manteve as restrições aos deputados e senadores sobre o exercício de comissão ou emprego remunerado em entidades públicas.<sup>54</sup> Além de outras mudanças que influenciaram a transformação gradual da administração pública tendo como meta a profissionalização.<sup>55</sup> Porém, não sem a persistência de alguns antigos artifícios consagrados, empregados no sentido oposto.<sup>56</sup>

---

<sup>52</sup> Id., p.30.

<sup>53</sup> “Art 36 - São Poderes da União o Legislativo, o Executivo e o Judiciário, independentes e harmônicos entre si. §1º - O cidadão investido na função de um deles não poderá exercer a de outro, salvo as exceções previstas nesta Constituição. §2º - É vedado a qualquer dos Poderes delegar atribuições” [BRASIL. **Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil de 18 de setembro de 1946**. Disponível em: <<http://tinyurl.com/6mdp34j>>. Acesso em: 11 nov. 2017].

<sup>54</sup> “Art 48 - Os Deputados e Senadores não poderão: I - desde a expedição do diploma: a) celebrar contrato com pessoa jurídica de direito público, entidade autárquica ou sociedade de economia mista, salvo quando o contrato obedecer a normas uniformes; b) aceitar nem exercer comissão ou emprego remunerado de pessoa jurídica de direito público, entidade autárquica, sociedade de economia mista ou empresa concessionária de serviço público; II - desde a posse: a) ser proprietário ou diretor de empresa que goze de favor decorrente de contrato com pessoa jurídica de direito público, ou nela exercer função remunerada; b) ocupar cargo público do qual possa ser demitido ad nutum; c) exercer outro mandato legislativo, seja federal, estadual ou municipal; d) patrocinar causa contra pessoa jurídica de direito público” [BRASIL. Constituição, 1946, op.cit.].

<sup>55</sup> “Foi transferida competência privativa ao Senado Federal para aprovar, mediante voto secreto, a escolha dos magistrados, nos casos estabelecidos na Constituição, do Procurador-Geral da República, dos Ministros do Tribunal de Contas, do Prefeito do Distrito Federal, dos membros do Conselho Nacional de Economia e dos chefes de missões diplomáticas de caráter permanente (art. 63). Ao Congresso Nacional coube a competência para, com a sanção do presidente da República, criar e extinguir cargos públicos e fixar-lhes os vencimentos, sempre por lei especial (art. 65). Foram mantidas as garantias da Magistratura e designado aos Tribunais a elaboração de seus regimentos internos e organização de seus serviços auxiliares, provendo-lhes os cargos na forma da lei, bem como propor ao Poder Legislativo a criação ou extinção de cargos e a fixação dos respectivos vencimentos (art. 95 e 97). O ingresso nos cargos da Magistratura e do Ministério Público manteve-se mediante concurso público (art. 124 e 127). No capítulo referente à Educação, restou obrigatório, para o provimento das cátedras, no ensino

Especificamente em relação ao funcionalismo, reservou-se um título em específico para o mesmo. Foi consagrado o princípio de ampla acessibilidade aos cargos públicos, vedação de acúmulo de quaisquer cargos (exceção de magistério ou de técnico científico e desde que houvesse disponibilidade de horário) e também a regra da primeira investidura em cargo de carreira, que deveria se dar por concurso.<sup>57</sup> Também garantiu a estabilidade dos funcionários: nomeados por concurso após dois anos de exercício do cargo e cinco anos para os nomeados sem concurso.

Destaca-se, ainda, a existência da expressão *cargos de confiança*, no parágrafo único do art. 188, sendo a primeira vez que ela é assim mencionada em uma carta constitucional brasileira para questão envolvendo o funcionalismo.<sup>58</sup> O instituto da *confiança*, contudo, já estava positivado para a nomeação de *ministros de estado* na carta de 1891 (e na prática já se dava sem limites durante a vigência da primeira constituição para todos os cargos, conforme visto anteriormente).

De toda forma, a expressão *cargos de confiança* aparece pela primeira vez na Constituição de 1946. E, conforme se vê no dispositivo citado, a estabilidade, enfim, não se aplica para os ocupantes de *cargos de confiança*, podendo os nomeados serem exonerados livremente pela autoridade a que estão subordinados.

Em linhas gerais, pode-se dizer que o país voltara a obter um patamar mais *moderno* em termos de regulação das relações de trabalho admitidas entre servidores públicos e Estado.

---

secundário oficial e no ensino superior oficial ou livre, o concurso de títulos e provas, sendo-lhes assegurada a vitaliciedade (art. 168)” [VASCONCELOS, 2006, op.cit., p.31-32].

<sup>56</sup> “Não obstante mais uma vez a regra do concurso fosse reafirmada, ainda que apenas para a primeira investidura em cargo de carreira, o Constituinte de 1946, no art. 23 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT), cuidou para que se cristalizasse a situação dos admitidos sem concurso, ao determinar que os funcionários interinos da União, dos Estados e Municípios que contassem, pelo menos, cinco anos de exercício, fossem automaticamente efetivados, e os extranumerários que exercessem função de caráter permanente há mais de cinco anos ou em virtude de concurso ou prova de habilitação fossem equiparados aos funcionários, para efeito de estabilidade, aposentadoria, licença, disponibilidade e férias (...) Ainda sob a vigência da Carta de 1946, e a exemplo do que ocorrera por força do disposto no art. 23 de seu ADCT, nova efetivação de servidores teve lugar com edição da Lei nº 4.054, de 1962, que beneficiou os interinos exercentes, há pelo menos cinco anos, de cargos isolados ou de carreira da União e Territórios, bem como de cargos de carreira nas autarquias federais.” [REZENDE, (ca. 2008), op.cit., p.5-6].

<sup>57</sup> “Art 184 - Os cargos públicos são acessíveis a todos os brasileiros, observados os requisitos que a lei estabelecer. Art 185 - É vedada a acumulação de quaisquer cargos, exceto, a prevista no art. 96, nº I, e a de dois cargos de magistério ou a de um destes com outro técnico ou científico, contanto que haja correlação de matérias e compatibilidade de, horário (...) Art 186 - A primeira investidura em cargo de carreira e em outros que a lei determinar efetuar-se-á mediante concurso, precedendo inspeção de saúde” [BRASIL. Constituição, 1946, op.cit.].

<sup>58</sup> “Art 188 - São estáveis: I - depois de dois anos de exercício, os funcionários efetivos nomeados por concurso; II - depois de cinco anos de exercício, os funcionários efetivos nomeados sem concurso. Parágrafo único - O disposto neste artigo não se aplica aos cargos de confiança nem aos que a lei declare de livre nomeação e demissão” [BRASIL. Constituição, 1946, op.cit.].

As regras se fizeram mais claras e com garantias de salvaguarda do corpo técnico-burocrático contra as influências externas.<sup>59</sup>

Porém, não houvera a conquista de um grau de profissionalismo pleno. Isso devido a existência de diversos escoadouros pelos quais era possível a manipulação das formas de acesso aos cargos públicos – especialmente pela inexistência de previsão de acesso mediante seleção a concurso para todos os cargos, restringindo-se a limitação para os da magistratura, Ministério Público, alguns cargos do magistério (ensino secundário e superior) e aos já regulamentados no formato de carreira. Ainda assim, somente para a primeira investidura.<sup>60</sup>

Outro ponto que merece um olhar é que a Constituição de 1946 não fixou a *prova* como exigência inafastável das seleções. Autorizado estava, pois, a realização de concursos apenas de *títulos*. Por certo, processos realizados somente com base em avaliação de títulos revestiam-se de menos garantias de impessoalidade e isonomia, uma vez que a autoridade promotora poderia conferir maior pontuação a títulos que soubesse detidos por um possível candidato de sua predileção.<sup>61</sup>

Um novo estatuto para os funcionários públicos civis da União fora aprovado, no ano de 1952, ainda sob a vigência dessa Constituição, mantendo o *provimento interno* de cargos efetivos mas sob determinadas hipóteses limitantes.<sup>62</sup>

O período de vigência da Constituição de 1946 foi conturbado politicamente devido a eventos como o suicídio do presidente Getúlio Vargas que fora eleito sob a égide daquela carta; a edificação de uma nova capital federal; a eleição de Jânio Quadros e sua renúncia após sete meses de mandato, com a ascensão do vice João Goulart e a reação militar a sua posse, culminando em um novo golpe de Estado em 1º de abril de 1964.

Instalado o regime militar no poder, este promoveu uma série de atos institucionais, mantendo em vigor a Constituição de 1946 mas com a imposição de cassações de mandatos e suspensões de direitos políticos. A carta, contudo, perdera sua organicidade após a imposição de quatro atos institucionais e vinte e uma emendas em um Congresso debilitado pelas cassações. Então, foi outorgada uma nova constituição, a de 1967, reestabelecendo uma preocupa-

---

<sup>59</sup> VASCONCELOS, 2006, op.cit., p.32.

<sup>60</sup> Id., ibid.

<sup>61</sup> REZENDE, [ca. 2008], op.cit., p.5.

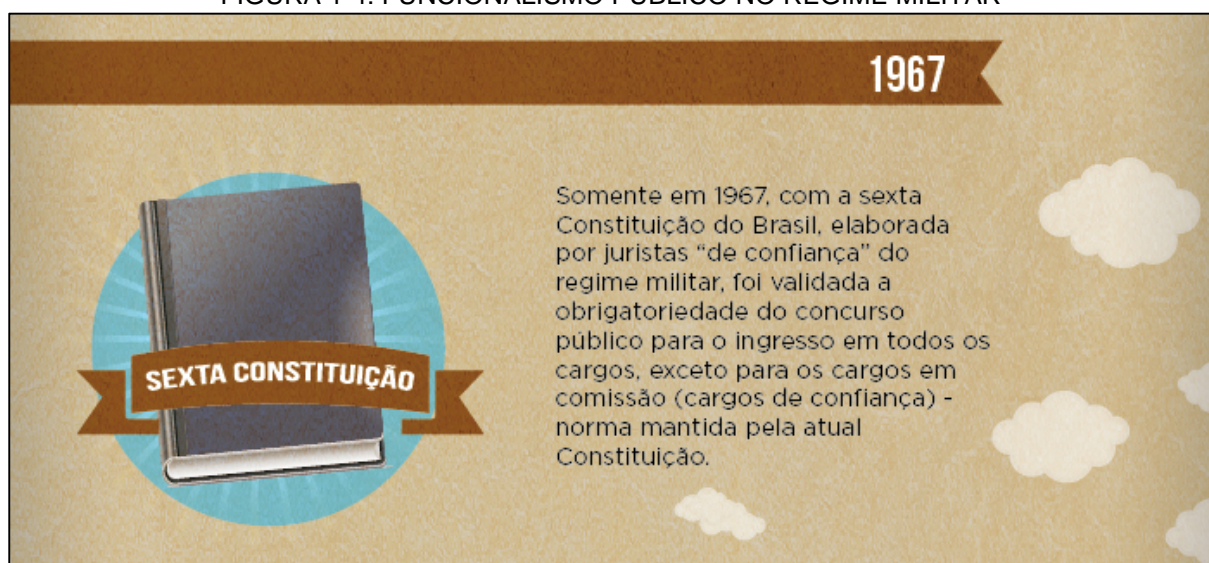
<sup>62</sup> “A Lei nº 1.711/1952 manteve a previsão do provimento interino de cargos efetivos. No entanto, estabeleceu o limite de dois anos para o exercício interino, prazo esse que poderia ser excedido em duas hipóteses: pelo período que mediasse a abertura de concurso para provimento do cargo e a sua homologação, o qual não poderia ser superior a doze meses (arts. 12, § 1º, a, e 19, § 9º); ou enquanto perdurasse o afastamento legal de titular de cargo isolado (art. 12, § 1º, b). O Estatuto previa ainda a figura do acesso, mediante o qual se assegurava que metade das vagas dos cargos de classe inicial de carreiras consideradas principais fossem providas por integrantes da classe final de carreiras auxiliares, exigindo-se concurso para o provimento da outra metade (art. 255)” [Id., p.6].



ção com a segurança nacional já detectada na carta de 1937 e maior concentração de poderes na União e na figura da presidência.<sup>63</sup>

A Constituição de 1967 foi taxativa ao estabelecer que a nomeação para os cargos públicos de maneira geral dependeriam de aprovação prévia em *concurso público de provas* ou de *provas e títulos* – excetuados apenas os cargos em comissão.<sup>64</sup> Aliás, a expressão *cargo em comissão* aparece pela primeira vez em uma carta constitucional (anteriormente, como visto, a expressão *cargo de confiança* aparece em 1946 e a própria *confiança* como elemento para os cargos de ministro desde a carta de 1891).

FIGURA 1-4: FUNCIONALISMO PÚBLICO NO REGIME MILITAR



FONTE: Reprodução parcial de imagem do portal IOB Concursos (disponível em: <<http://tinyurl.com/ycr8xgx8>>, acesso em: 10 nov. 2017)

Também impôs a realização de concurso de provas e títulos para o ingresso na recém criada magistratura federal de primeira instância, na magistratura de carreira dos Estados, Ministério Público da União e também para provimento dos cargos iniciais e finais das carreiras de magistério de grau médio e superior.<sup>65</sup> Além de outras determinações.<sup>66</sup>

<sup>63</sup> VASCONCELOS, 2006, op.cit., p.33.

<sup>64</sup> “Art 95 - Os cargos públicos são acessíveis a todos os brasileiros, preenchidos os requisitos que a lei estabelecer. §1º - A nomeação para cargo público exige aprovação prévia em concurso público de provas ou de provas e títulos. §2º - Prescinde de concurso a nomeação para cargos em comissão, declarados em lei, de livre nomeação e exoneração” [BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1967**. Disponível em: <<http://tinyurl.com/ofesvev>>. Acesso em: 12 nov. 2017].

<sup>65</sup> “Art 118 - Os Juízes Federais, serão nomeados pelo Presidente da República, dentre brasileiros, maiores de trinta anos, de cultura e idoneidade moral, mediante concurso de títulos e provas, organizado pelo Tribunal Federal de Recursos, conforme a respectiva jurisdição. (...) Art 136 - Os Estados organizarão a sua Justiça, observados os arts. 108 a 112 desta Constituição e os dispositivos seguintes: I - o ingresso na magistratura de carreira dar-se-á mediante concurso de provas e de títulos, realizado pelo Tribunal de Justiça, com participação do Conselho Seccional da Ordem dos Advogados do Brasil; a indicação dos candidatos far-se-á, sempre que possível, em

Porém, determinações essas que não tardaram a ser novamente modificadas. O regime militar promoveu a Emenda Constitucional nº 1 de 1969 que, na prática, outorgou nova carta ao país, pois mudou todos os seus dispositivos em um só ato. No que compete ao funcionalismo, dispôs que *somente a primeira investidura* em cargo público dependeria de aprovação prévia em concurso de provas e títulos. Situação que já havia sido superada pela carta de 1967, então, via-se, reestabelecida, “abrindo espaço à exegese de que o servidor concursado poderia ingressar em cargos superiores sem prestar novo concurso”.<sup>67</sup>

Além disso, o art. 97, §1º, da Emenda, no seu trecho final, deu ao legislador poderes para excepcionar a exigência do concurso *mesmo para o ingresso inicial* no serviço público. Isso porque, no §1º, excepciona a aprovação em concurso nos casos que a lei determina; e no §2º fala dos *cargos em comissão*, que já *naturalmente* não necessitam de concurso.<sup>68</sup> Tem-se, então, a possibilidade de criar cargos que *não são em comissão* mas que *podem ser providos sem concursos*.<sup>69</sup>

Sobre tal dispositivo escreveu Adilson Abreu Dallari em seu *Regime Constitucional dos Servidores Públicos, in verbis*:

---

lista tríplice (...); Art 138 - O Ministério Público Federal tem por Chefe o Procurador-Geral da República, o qual será nomeado pelo Presidente da República, depois de aprovada a escolha pelo Senado Federal, dentre cidadãos com os requisitos Indicados no art. 113, § 1º. §1º - Os membros do Ministério Público da União, do Distrito Federal e dos Territórios ingressarão nos cargos iniciais de carreira, mediante concurso público de provas e títulos. Após dois anos de exercício, não poderão ser demitidos senão por sentença judiciária, ou em virtude de processo administrativo em que se lhes faculte ampla defesa; nem removidos, a não ser mediante representação do Procurador-Geral, com fundamento em conveniência do serviço (...); Art 168 - A educação é direito de todos e será dada no lar e na escola; assegurada a igualdade de oportunidade, deve inspirar-se no princípio da unidade nacional e nos ideais de liberdade e de solidariedade humana (...); §3º - A legislação do ensino adotará os seguintes princípios e normas: (...) V - o provimento dos cargos iniciais e finais das carreiras do magistério de grau médio e superior será feito, sempre, mediante prova de habilitação, consistindo em concurso público de provas e títulos quando se tratar de ensino oficial” [BRASIL. Constituição, 1967, op.cit.].

<sup>66</sup> “Determinou, ainda, que a admissão de servidores nos tribunais federais e estaduais, no Senado Federal, na Câmara dos Deputados, nas assembleias legislativas estaduais e nas câmaras municipais somente se desse mediante concurso público de provas, ou provas e títulos, após a criação dos cargos respectivos (art. 106, § 1º). Por fim, previu a estabilidade apenas para servidores admitidos por concurso público, após dois anos de efetivo exercício (art. 99), abrindo exceção em favor dos não-concursados da administração direta e autárquica que, à data de promulgação do texto constitucional, contassem cinco anos de serviço público (art. 177, § 2º)” [REZENDE, (ca. 2008), op.cit., p.6].

<sup>67</sup> Id., p.6.

<sup>68</sup> “Art. 97. Os cargos públicos serão acessíveis a todos os brasileiros que preencham os requisitos estabelecidos em lei. §1º A primeira investidura em cargo público dependerá de aprovação prévia, em concurso público de provas ou de provas e títulos, salvo os casos indicados em lei. §2º Prescindirá de concurso a nomeação para cargos em comissão, declarados em lei, de livre nomeação e exoneração” [BRASIL. **Emenda Constitucional nº 1 de 17 de outubro de 1969**. Disponível em: <<http://tinyurl.com/hbw5rl4>>. Acesso em: 12 nov. 2017].

<sup>69</sup> “No mais, a EC nº 1, de 1969, repetiu, para as situações específicas de magistrados, membros do Ministério Público e do magistério oficial, bem como de servidores dos Poderes Judiciário e Legislativo, as normas até então vigentes (art. 95, § 1º, art. 123, parágrafo único, art. 144, I, art. 176, § 3º, VI, art. 108, § 2º). O direito à estabilidade continuou limitado aos servidores admitidos por concurso público (art. 100)” [REZENDE, (ca. 2008), op.cit., p.7].

A redação (dolosamente) defeituosa do texto de 1969, art. 97, § 1º, dizendo que apenas a ‘primeira investidura’, somente em ‘cargos públicos’, é que dependia de aprovação em concurso público, ‘salvo os casos indicados em lei’, permitiu toda sorte de burlas e abusos, gerando um empreguismo desenfreado, um superinchamento dos quadros de pessoal, um descontrole completo do funcionalismo e a desmoralização do serviço público.

Como a Constituição se referia à ‘primeira’ investidura, entendeu-se que qualquer outra independia do concurso público. Assim é que, ao longo do tempo, conforme relata Marcio Cammarosano, procederam-se a inúmeras ‘transformações de cargos’, meio pelo qual os apaniguados exercentes de cargos modestos eram contemplados com os cargos mais importantes, chegando até mesmo (por vias transversas) a receber estabilidade em cargo de provimento em comissão. Da mesma forma, sob a mesma desculpa, foi inventada a figura da ‘transposição’, destinada a prover mediante concurso interno, reservado a quem já fosse funcionário público, os cargos que, a rigor, deveriam ser disputados em concurso público. Não obstante tão escandalosa inconstitucionalidade, tais procedimentos foram agasalhados até mesmo pelo STF.<sup>70</sup>

Como a Constituição referia-se apenas a *cargos* – um conceito bem delimitado e específico – foi entendido que as *funções* e *empregos* não eram abarcados pela *obrigatoriedade de concurso*.<sup>71</sup> O resultado foi “uma verdadeira enxurrada de admissões sem concurso para funções criadas por decreto”.<sup>72</sup>

Dessa forma, houve uso “indiscriminado e generalizado” de contratações de agentes públicos pelo regime da CLT, sem formalidades tanto para a admissão quanto para a demissão, “gerando um espantoso quadro de fisiologismo, protecionismo, apadrinhamento e perseguições”.<sup>73</sup> Vê-se que a ampla utilização do regime celetista para a contratação de pessoal foi um mecanismo para evitar a realização de concursos públicos, tanto nas empresas estatais quanto na administração direta, autarquias e fundações.<sup>74</sup>

Existiu ainda ampla atividade legislativa dos entes federativos que, com base no §1º do art. 97 da EC/1969, editaram um “sem número de diplomas legais afastando o processo seletivo para ingresso em determinados cargos”.<sup>75</sup>

O STF, ao interpretar tal dispositivo, inicialmente acolheu a tese de que os entes federados tinham mesmo a liberdade de estabelecer os casos de dispensa de concurso para o

<sup>70</sup> DALLARI, Adilson Abreu. **Regime Constitucional dos Servidores Públicos**. 2ª ed. rev. atual. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1992, p.35.

<sup>71</sup> Sobre as distinções entre *cargo*, *função* e *emprego*, ler o capítulo 2 do presente trabalho.

<sup>72</sup> DALLARI, 1992, op.cit., p.35.

<sup>73</sup> Id., ibid.

<sup>74</sup> REZENDE, [ca.2008], op.cit. p.9.

<sup>75</sup> “Comparados aos ditames da Carta de 1946, os do texto de 1969 ainda representavam um avanço, porquanto neles a dispensa de concurso para os cargos de provimento efetivo em geral passava a ser exceção regulada por lei, ao passo que, na Constituição de 1946, afora o caso de cargos de carreira, a exigência de concurso prévio é que requeria expressa previsão legal. De qualquer modo, foi intensa a atividade legislativa dos entes federados para dispensar o concurso público, valendo-se da parte final do §1º do art. 97 da EC nº 1, de 1969, como fundamento” [Id., ibid.].

provimento de cargos efetivos.<sup>76</sup> Isso excetuando cargos de secretarias dos tribunais, Congresso, assembleias legislativas e câmaras municipais que, pelo art. 108, §2º, era vedado.<sup>77</sup>

Porém, a jurisprudência da corte evoluiu para o entendimento de que o dispositivo não significava *carta em branco* para a criação de cargos efetivos sem concurso. Inicialmente entendeu que apenas a União poderia fazê-lo. Depois, passou a entender que tais normas deveriam obedecer a natureza especial das funções a serem desempenhadas.<sup>78</sup>

Vale destacar a decisão do STF na Representação nº 1.305, de 1987, a título de exemplo de situações as quais eram correntes na administração com base no dispositivo.

Representação de inconstitucionalidade. Lei nº 11.086, de 16/9/1985, do Estado do Ceará. Criação de 90.931 cargos nos quadros do funcionalismo estadual, a serem providos, sem concurso público, mediante enquadramento de servidores temporários (não concursados). Inconstitucionalidade julgada procedente. Os cargos criados na lei impugnada, abrangendo quase todos os quadros do funcionalismo estadual, não têm natureza que justifique a dispensa de concurso público, permitida em caráter excepcional, na parte final do parágrafo 1º do art. 97 da CF. Precedentes do STF.<sup>79</sup>

<sup>76</sup> “Ementa: (...) A Constituição de 1969 não reproduz o par. 1 do art. 95 da Constituição de 1967, que exigia concurso para preenchimento dos cargos públicos, excetuados apenas os em comissão. A nova carta, no par. 1, do art. 97, permite a lei dispensar o concurso nos casos por ela indicados (...)” [SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL, **Representação Rp 758**, relator: min. Luiz Gallotti, Tribunal Pleno, julgado em 19/11/1969, DJ 01/07/1970. Disponível em: <<http://tinyurl.com/ya5h94us>>. Acesso em: 12 nov. 2017].

<sup>77</sup> “Art. 108. O disposto nesta Seção aplica-se aos funcionários dos três Podêres da União e aos funcionários, em geral, dos Estados, do Distrito Federal, dos Territórios, e dos Municípios (...); §2º Os Tribunais federais e estaduais, assim como o Senado Federal, a Câmara dos Deputados, as Assembleias Legislativas Estaduais e as Câmaras Municipais somente poderão admitir servidores mediante concurso público de provas, ou provas e títulos, após a criação dos cargos respectivos, por lei aprovada pela maioria absoluta dos membros das casas legislativas competentes”. [BRASIL. EC 1/1969, op.cit.]

<sup>78</sup> “Em sucessivas decisões, a Corte concluiu que os casos de afastamento do concurso deveriam se revestir de uma nota de excepcionalidade, singularidade ou especificidade que os justificasse, sob pena de tornar letra morta o princípio constitucional do concurso público. Nessa linha, o Tribunal considerou incompatíveis com a Constituição Federal normas de Cartas estaduais que permitiam, genericamente, o provimento temporário de cargos públicos sem prévio concurso, quando, no anteriormente realizado, candidato algum houvesse sido habilitado (Representações nº 888 – DJ de 28/9/1973 e nº 1.036 – DJ de 29/8/1980). No julgamento da Representação nº 1.052 (DJ de 26/3/1982), a Suprema Corte assentou, com base no art. 109, II, da EC nº 1, de 1969, segundo o qual lei de iniciativa do Presidente da República deveria definir a forma e as condições de provimento dos cargos públicos, que a lei referida no citado art. 97, § 1º, deveria ser nacional, não sendo dado a Estados e Municípios criar hipóteses de provimento de cargo efetivo sem concurso. Esse entendimento era também advogado por Bandeira de Mello (1972, p. 45) e Hely Lopes Meirelles (1979, p. 409), tendo sido reafirmado em outras ocasiões (RE nº 110.896 – DJ de 19/6/1987), muito embora a tendência da Corte, nos últimos anos de vigência do texto constitucional de 1969, fosse a de se abster de invocar tal fundamento para fulminar leis estaduais. Em lugar de aludir a uma prerrogativa exclusiva do legislador federal para prever as hipóteses de provimento de cargo efetivo sem concurso, o STF passou a declarar a inconstitucionalidade de diversos atos normativos dos Estados, por considerar desarrazoado o uso, pelo legislador, da regra de competência do art. 97, § 1º, nos casos examinados (Representações nº 1.107 – DJ de 13/9/1985 e nº 1.330 – DJ de 23/10/1987). Mesmo que a dispensa de concurso fosse de pequena amplitude, referindo-se a cargos determinados, seria ela nula, quando não verificada a natureza especial das funções” [REZENDE, (ca. 2008), op.cit., p.10-11].

<sup>79</sup> SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL, **Representação Rp 1.305**, relator: min. Sydney Sanches, Tribunal Pleno, julgado em 26/08/1987, publicado em 18-09-1987. Disponível em: <<http://tinyurl.com/ybg2fenm>>. Acesso em: 12 nov. 2017.

Também vale destacar que muitos *cargos de confiança* foram criados durante todo esse tempo com o objetivo de burlar o concurso público, paralelamente às situações já citadas. Isso porque, conforme visto, os *cargos de confiança* ou *cargos de comissão* dispensam o concurso público, pelo dispositivo do art. 97, §2º. Sobre isso, o STF, nos últimos anos de vigência da EC 1/1969, declarou inconstitucionais as leis de criação desses cargos.<sup>80</sup>

Por fim, cabe ainda mencionar que muitas mudanças ocorreram na administração pública brasileira desde a criação do já citado Conselho Federal do Serviço Público Civil, substituído pelo DASP, em 1938. Autarquia essa que, vale lembrar, constituiu-se com o objetivo de estudar detalhadamente a administração a fim de estabelecer as modificações pertinentes, seguindo critérios de economia e eficiência e profissionalização da máquina.

Apesar das modificações promovidas por essa estrutura ao longo das décadas nas quais atuou, além de outras iniciativas dos diversos governos, prevaleceu a ideia, durante o regime militar, de que era necessária a *flexibilização das rígidas regras burocráticas*.

Nesse sentido foi editado o Decreto-lei nº 200/1967, que implementou uma reforma visando aumentar a eficiência da atuação estatal por meio de transferência de atividades para autarquias, fundações, sociedades de economia mista e empresas públicas. Em síntese, fortalecer a administração indireta ao mesmo tempo em que *desobstruía* a administração direta.

Contudo, conforme se viu, em que pese ter ocorrido efetiva *desobstrução* da atividade, “as mudanças introduzidas pelo diploma normativo em comento, na verdade, acabaram por enfraquecer a burocracia e, em contrapartida, favorecer o nepotismo e o clientelismo”.<sup>81</sup>

<sup>80</sup> STF **Representação Rp 1.282**, relator: min. Octavio Gallotti, Tribunal Pleno, julgado em 12/12/1985, publicado em 28/02/1986, disponível em: <<http://tinyurl.com/y8cb5crs>>, acesso em: 12 nov. 2017; STF **Representação Rp 1.368**, relator: min. Moreira Alves, Primeira Turma, julgado em 21/05/1987, publicado em 07/08/1987, disponível em: <<http://tinyurl.com/ybhpnwtuw>>, acesso em: 12 nov. 2017; STF **Representação Rp 1.400**, relator: min. Moreira Alves, Tribunal Pleno, julgado em 22/10/1987, publicado em 11/12/1987, disponível em: <<http://tinyurl.com/yd4cclqf>>, acesso em: 12 nov. 2017.

<sup>81</sup> “Em meados da década de 1970, foi criada a Secretaria da Modernização (SEMOR). Já por meio do Decreto n. 83.740, de 18 de julho de 1979, foi instituído o Programa Nacional de Desburocratização, “destinado a dinamizar e simplificar o funcionamento da Administração Pública Federal” (art. 1º). O Programa Nacional de Desburocratização, nos termos do art. 3º do Decreto n. 83.740/1979, tinha por objetivos: ‘a) construir para a melhoria do atendimento dos usuários do serviço público; b) reduzir a interferência do Governo na atividade do cidadão e do empresário e abreviar a solução dos casos em que essa interferência é necessária, mediante a descentralização das decisões, a simplificação do trabalho administrativo e a eliminação de formalidades e exigências cujo custo econômico ou social seja superior ao risco; c) agilizar a execução dos programas federais para assegurar o cumprimento dos objetivos prioritários do Governo; d) substituir, sempre que praticável, o controle prévio pelo eficiente acompanhamento da execução e pelo reforço da fiscalização dirigida, para a identificação e correção dos eventuais desvios, fraudes e abusos; e) intensificar a execução dos trabalhos da Reforma Administrativa de que trata o Decreto-lei n. 200, de 25 de fevereiro de 1967, especialmente os referidos no Título XIII; f) fortalecer o sistema de livre empresa, favorecendo a empresa pequena e média, que constituem a matriz do sistema, e consolidando a grande empresa privada nacional, para que ela se capacite, quando for o caso, a receber encargos e atribuições que se encontram hoje sob a responsabilidade de empresas do Estado; g) impedir o crescimento desnecessário da máquina administrativa federal, mediante o estímulo à execução indireta, utilizando-se, sempre que praticável, o contrato com empresas privadas capacitadas e o convênio com órgãos estaduais e municipais;

## 1.4 O CENÁRIO ATUAL (PÓS 1985)

Com o ocaso do regime militar e as numerosas críticas sobre os abusos cometidos – principalmente em matéria de direitos humanos mas também no funcionalismo, com os apadrinhamentos, sem olvidar ainda a desastrosa situação econômica em que os militares largaram o país – gerou-se o clima para *enrijecer* os critérios de admissão de servidores.

O texto da Constituição de 1988 é amplo quando trata de servidores se comparado aos antecessores. O art. 37, que apresenta as disposições gerais, enumera já em seu *caput* os princípios que regem a administração pública direta e indireta e de todas as esferas da federação: *legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência* (acrescentado pela EC nº 19/1998). Sob esses princípios deve se orientar a máquina, incluindo admissão de pessoal.

Para os termos dessa pesquisa, convém expor o artigo, em redação já emendada pela reforma administrativa de 1998 e poucos de seus incisos, que serão brevemente comentados.

Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte:

I - os cargos, empregos e funções públicas são acessíveis aos brasileiros que preencham os requisitos estabelecidos em lei, assim como aos estrangeiros, na forma da lei;

II - a investidura em cargo ou emprego público depende de aprovação prévia em concurso público de provas ou de provas e títulos, de acordo com a natureza e a complexidade do cargo ou emprego, na forma prevista em lei, ressalvadas as nomeações para cargo em comissão declarado em lei de livre nomeação e exoneração;

III - o prazo de validade do concurso público será de até dois anos, prorrogável uma vez, por igual período;

IV - durante o prazo improrrogável previsto no edital de convocação, aquele aprovado em concurso público de provas ou de provas e títulos será convocado com prioridade sobre novos concursados para assumir cargo ou emprego, na carreira;

V - as funções de confiança, exercidas exclusivamente por servidores ocupantes de cargo efetivo, e os cargos em comissão, a serem preenchidos por servidores de carreira nos casos, condições e percentuais mínimos previstos em lei, destinam-se apenas às atribuições de direção, chefia e assessoramento; (...)

VIII - a lei reservará percentual dos cargos e empregos públicos para as pessoas portadoras de deficiência e definirá os critérios de sua admissão;

IX - a lei estabelecerá os casos de contratação por tempo determinado para atender a necessidade temporária de excepcional interesse público;<sup>82</sup>

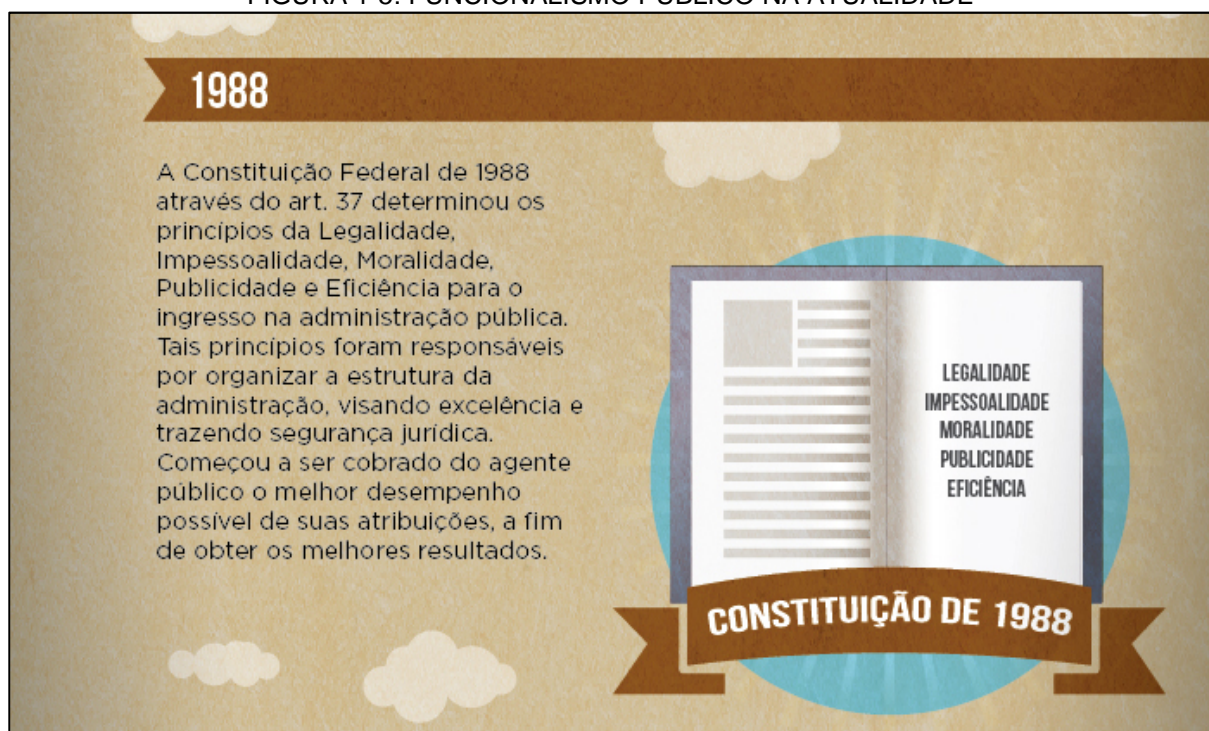
---

h) velar pelo cumprimento da política de contenção da criação indiscriminada de empresas públicas, promovendo o equacionamento dos casos em que for possível e recomendável a transferência do controle para o setor privado, respeitada a orientação do Governo na matéria” [PAVANI, Daniela Elias. **Limites ao provimento dos cargos em comissão sob o prisma dos princípios da administração pública**. 2014. 164 fl. Dissertação (mestrado em Direito Político e Econômico) - Universidade Presbiteriana Mackenzie, São Paulo, 2014. Disponível em: <<http://tinyurl.com/y76srrqe>>. Acesso em: 15 out. 2017].

<sup>82</sup> BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em: <<http://tinyurl.com/czskwlv>>. Acesso em: 13 nov. 2017.



FIGURA 1-5: FUNCIONALISMO PÚBLICO NA ATUALIDADE



FONTE: Reprodução parcial de imagem do portal IOB Concursos  
(disponível em: <<http://tinyurl.com/ycr8xgx8>>, acesso em: 10 nov. 2017)

O inciso I do art. 37 aprimorou a ideia de amplo acesso aos cargos públicos, mandando expressamente ainda que se aplicasse também aos *empregos e funções* (conceitos a serem detalhados no capítulo 2). A redação original do dispositivo limitava aos brasileiros o acesso mas a EC nº 19/1998 também permitiu que os cargos, empregos e funções fossem acessíveis aos estrangeiros, na forma da lei.

O inciso II é considerado a principal ruptura com os regimes anteriores, conforme se pode facilmente perceber. Agora o dispositivo condiciona a aprovação em concurso público a qualquer tipo de cargo ou emprego público, com a única exceção para os cargos em comissão. “É da interpretação conjugada dos incisos II, V e IX, este último disciplinador das contratações por necessidade temporária de excepcional interesse público, que se pode extrair o alcance da exigência constitucional do concurso e identificar os avanços trazidos pela nova Constituição”.<sup>83</sup>

O inciso III limitou a dois anos o prazo de validade dos concursos, permitindo prorrogação por período idêntico. Esse dispositivo não passou por revisão na reforma administrativa de 1998, assim como o inciso seguinte, IV. Esse comando traz o que parece uma obviedade: que *a ordem de classificação deve ser observada para efeito de nomeação de candidatos*. Ou seja, a autoridade não pode *escolher entre os aprovados aquele que chamará por pri-*

<sup>83</sup> REZENDE, [ca.2008], op.cit. p.15.

*meiro*. Para vedar tal possibilidade, o legislador elegeu tal redação. “Fosse de outro modo, a nomeação de novos servidores poderia sujeitar-se a toda sorte de manipulações pela autoridade eventualmente insatisfeita com o resultado do processo seletivo”.<sup>84</sup>

O inciso VIII determinou a reserva de percentual de cargos e empregos públicos para provimento por parte de portadores de necessidades especiais, o que é uma previsão inédita no direito constitucional.<sup>85</sup>

Por último, o inciso V retrata o objeto em foco. Ao mesmo tempo em que o inciso II coloca o cargo em comissão como a única exceção ao concurso para a investidura em cargo e emprego público, o inciso V estabelece que suas *únicas atribuições* são a de *chefia, direção e assessoramento*.

Antes da EC nº 19/1998, a redação era defeituosa e dava margem para diversas interpretações, soando mais como uma *recomendação* do que uma obrigação ao administrador, pois se dizia *preferencialmente*.<sup>86</sup> Após a emenda, o dispositivo passa a *determinar* que (i) as *funções de confiança* sejam exercidas apenas por servidores ocupantes de *cargo efetivo*; (ii) a lei estabeleça percentuais mínimos de ocupação de *cargos em comissão* para os servidores de carreira; (iii) como dito, tanto *cargos em comissão* como *funções de confiança* destinem-se apenas às atribuições de direção, chefia e assessoramento.<sup>87</sup>

Fora, portanto, extirpado o *preferencialmente* nesse tema. O antropólogo Darcy Ribeiro que, em suas obras – assim o assume – procurou investigar o *sentido* do Brasil a partir de sua formação, também exerceu o mandato de senador pelo estado do Rio de Janeiro. Ribeiro o fez de 1991 até a sua morte, em 17 de fevereiro de 1997.

Publicou, um ano antes, artigo no jornal Folha de S.Paulo no qual comentava a reforma administrativa que se avizinhava. Entre as suas ponderações, destacam-se aqui as seguintes, pela precisão com que trata do assunto.

<sup>84</sup> “Tal matéria foi inclusive objeto da Súmula nº 15, do STF: ‘Dentro do prazo de validade do concurso, o candidato aprovado tem o direito à nomeação, quando o cargo for preenchido sem observância da classificação’. Em 1961, em precedente que motivou a edição da súmula (MS 8.724 – DJ de 8/9/1961), a Suprema Corte já assinalara que o candidato aprovado tem direito líquido e certo à nomeação quando, aberto novo concurso para o mesmo cargo, os nele aprovados são nomeados durante o prazo de validade do concurso anterior” [Id. p.16].

<sup>85</sup> “Como decidiu o STF, tal reserva deve ser entendida em conjugação com o disposto no inciso II do mesmo artigo, de modo que a condição especial não é justificativa para o afastamento do processo seletivo, mas sim para a separação do universo de concorrentes, tratando-se os desiguais desigualmente (MI-AgR nº 153 – DJ de 30/3/1990)” [Id., *ibid.*].

<sup>86</sup> A redação original do dispositivo, antes de ser alterada pela EC nº 19/1998, é a seguinte: “V - os cargos em comissão e as funções de confiança serão exercidos, *preferencialmente*, por servidores ocupantes de cargo de carreira técnica ou profissional, nos casos e condições previstos em lei”.

<sup>87</sup> REZENDE, [ca.2008], *op.cit.*, p.24.



É claro que, além dessas reformas, até viáveis, aspiro outras, menos viáveis. Por exemplo, tirar da Constituição uma palavrota hedionda: *preferencialmente*, que atrapalha a vida do Brasil, impedindo que tenhamos um serviço público profissional e sério. Com efeito, no artigo em que se declara que todos os cargos em comissão e as funções de confiança serão exercidos por servidores de carreira, admitidos por concurso, aquela palavrota permite a senadores, governadores e outras eminências nomear quem bem queiram. Isso só não se faz no Itamaraty, no Banco do Brasil e no Tribunal de Contas da União. Por isso têm serviços públicos mais limpos e eficazes.<sup>88</sup>

Ribeiro não viveu para ver, mas logrou-se retirar tal palavra do dispositivo que ele mencionara, com a aspiração de que a profissionalização e a impessoalidade reinassem no serviço público e que os servidores fossem, em sua maioria, formados por quadros técnicos, livres de influência das *eminências* mencionadas.<sup>89</sup>

Contudo, certamente, a mera determinação para que o legislador reservasse um percentual dos *cargos em comissão* para o provimento de servidores já concursados não significa

<sup>88</sup> RIBEIRO, Darcy. Minha constituição. **Folha de S.Paulo**, 2 set. 1996. Disponível em: <<http://tinyurl.com/y9zyu6w7>>. Acesso em: 13 nov. 2017.

<sup>89</sup> Ainda sobre Ribeiro, cabe um pensamento subsidiário aos objetivos desta pesquisa, que é apresentar sucinatamente a definição do autor sobre o instituto do *cunhadismo*. Ao ler tal trecho, imagina-se a influência que tal fenômeno poderia ter na formação dos mecanismos do clientelismo na máquina pública, *estatizando* sua atuação, calcado nos laços familiares e das obrigações que deles se projetam: “A instituição social que possibilitou a formação do povo brasileiro foi o cunhadismo, velho uso indígena de incorporar estranhos à sua comunidade. Consistia em lhes dar uma moça índia como esposa. Assim que ele a assumisse, estabelecia, automaticamente, mil laços que o aparentavam com todos os membros do grupo. Isso se alcançava graças ao sistema de parentesco classificatório dos índios, que relaciona, uns com os outros, todos os membros de um povo. Assim é que, aceitando a moça, o estranho passava a ter nela sua *temericó* e, em todos os seus parentes da geração dos pais, outros tantos pais ou sogros. O mesmo ocorria em sua própria geração, em que todos passavam a ser irmãos ou cunhados. Na geração inferior eram todos seus filhos ou genros. Nesse caso, esses termos de consangüinidade ou de afinidade passavam a classificar todo o grupo como pessoas transáveis ou incestuosas. Com os primeiros devia ter relações evitativas, como convém no trato com sogros, por exemplo. Relações sexualmente abertas, gozosas, no caso dos chamados cunhados; quanto à geração de genros e noras ocorria o mesmo. (...) Como cada europeu posto na costa podia fazer muitíssimos desses casamentos, a instituição funcionava como uma forma vasta e eficaz de recrutamento de mão-de-obra para os trabalhos pesados de cortar paus-de-tinta, transportar e carregar para os navios, de caçar e amestrar papagaios e soíns. Mais tarde, serviu também para fazer prisioneiros de guerra que podiam ser resgatados a troco de mercadoria, em lugar do destino tradicional, que era ser comido ritualmente num festival de antropofagia (...). Sem a prática do cunhadismo, era impraticável a criação do Brasil. Os povoadores europeus que aqui vieram ter eram uns poucos náufragos e degradados, deixados pelas naus da descoberta, ou marinheiros fugidos para aventurar vida nova entre os índios. Por si sós, teriam sido uma erupção passageira na costa atlântica, toda povoada por grupos indígenas” [RIBEIRO, Darcy. **O povo brasileiro: a formação e o sentido do Brasil**. São Paulo: Companhia das Letras, 1995], p. 81-83, *passim*]. Da mesma maneira, parece que, sem o cunhadismo, qualquer empreitada política parece impossível no Brasil. Pois, ao acompanhar o decorrer desse capítulo, o ir e vir de iniciativas buscando a burocratização e profissionalização do serviço público e os arrombos autoritários que, por pelo menos duas vezes, desperdiçaram tais conquistas, o que parece é haver uma luta pelo controle desses mecanismos que ultrapassa as gerações atuais e os hábitos contemporâneos. E *estatização do cunhadismo*, termo aqui imaginado, tal como a *cunhadização do Estado*, certamente se conecta também com as ideias apontadas por Pierre Clastres em seu *A sociedade contra o Estado*. [CLASTRES, Pierre. **A sociedade contra o Estado**: pesquisas de antropologia política. São Paulo: Cosac Naify, 2013, 288 pp.]. Assim, o poder nem sempre se configura como *separado da sociedade*, sobre o rígido aspecto da dominação weberiana. O *ethos* do homem público brasileiro politicamente habilitado parece, assim, estar muito mais ligado a uma figura maleável, que nunca *impõe* a sua vontade aos demais, mantendo-se assim, em aparência, como o líder indígena retratado por Clastres, mas usando os mecanismos do Estado a seu favor para, por outros meios, ver a sua vontade concretizada, como que contando com tentáculos ocultos, uma rede de influências lastreada no *cunhadismo* com as garantias e possibilidades que um encargo público proporciona.

que se formará um perfil profissional ou evitar-se-á o clientelismo. Isso porque não é um percentual mínimo. Pode ser qualquer percentual, de 5%, 10%, 20% ou 50%.

Conforme lição de Régis Fernandes de Oliveira:

Diante da quase total falta de controle sobre a proliferação de cargos em comissão, a Emenda Constitucional 19/1998 logrou restringir, efetivamente, as nomeações, determinando sua vocação exclusivamente para as atribuições de comando.

A dúvida que assalta o observador é se há um limite para a criação de cargos em comissão, de vez que seu número máximo determinado não pode ser extraído do sistema positivo. Não há uma fórmula precisa capaz de determinar uma proporção ideal entre a máquina administrativa e a real necessidade da Administração. O Legislativo, na prática, apenas referenda a discricionariedade do administrador.

A razoabilidade e a proporcionalidade são a métrica de sua necessidade. Mas como medi-la? Se os cargos corresponderem às atribuições de direção, chefia e assessoramento e foram declarados em lei de livre provimento e exoneração, os pressupostos básicos estarão preenchidos, e só poderão ser contestados judicialmente se seu número for desproporcional em relação ao tamanho da Administração; o que equivale dizer que somente um número abusivo pode ser objeto de questionamento.

Se os cargos forem vocacionados para provimento em comissão, em percentual compatível, não há como cercear a liberdade administrativa, que ficará unicamente adstrita à sua inquestionável vontade. Isto porque sua discricionariedade, aqui, é política. Quando a lei cria esses cargos e o Chefe do Executivo os preenche com seus elementos de confiança, por si ou seus secretários, transfere parte de sua competência política.<sup>90</sup>

Contudo, deve-se destacar que a *associação expressa* que a Constituição faz desses cargos e funções às atribuições de chefia, direção e assessoramento já é capaz de dissipar quaisquer dúvidas sobre a existência de limites à criação dos mesmos.<sup>91</sup>

<sup>90</sup> OLIVEIRA, Régis Fernandes. **Servidores Públicos**. 3ª ed. rev. ampl. São Paulo: Malheiros Editores, 2015, p.42-43. Ainda, o trecho citado traz no fim a afirmação de que os *cargos de confiança* são *transferência de competência política*, ideia que não é pacífica na doutrina consultada e que será discutida nos capítulos vindouros. Por ora, basta dizer que não há consenso total sobre a ideia de que os *cargos de confiança* são *transferência de competência política* visto que há aqueles que defendem que o exercício das atribuições de chefia, direção e assessoramento devem, também, obedecer o princípio da impessoalidade e que, logo, essas indicações são revestidas de caráter obrigatoriamente técnico, não cabendo falar em competência política mas sim em confiança profissional, apenas.

<sup>91</sup> “Tendo o Constituinte de 1988 deixado claro o seu propósito de universalizar o concurso público como método de admissão de pessoal pelos entes administrativos, seria mesmo despropositado imaginar que o legislador tivesse um poder discricionário e incontestável de criar cargos em comissão. Concepção como essa conduziria, no limite, a um total esvaziamento da regra do art. 37, II, da Constituição Federal. Em recente decisão (RE-AgR nº 365.368 – DJ de 29/6/2007), o STF considerou inconstitucional, por ofensa ao princípio da proporcionalidade, ato normativo municipal que, ao ampliar o quadro funcional da câmara de vereadores, sob o argumento de atender às crescentes demandas do município, fê-lo com nítida disparidade entre o número de cargos efetivos (25) e de cargos em comissão criados (42). Em que pese esse posicionamento da Suprema Corte de prestigiar a regra do concurso público, fulminando expedientes transversos de afastamento do sistema meritocrático de recrutamento de pessoal, cumpre reconhecer e lamentar a persistência de práticas condenáveis na produção legislativa sobre o assunto, muitas vezes com a guarida do próprio Poder Judiciário. Caso emblemático é o dos conveniados da Novacap, empresa pública do Distrito Federal. Nos anos que se seguiram à promulgação da Carta de 1988, a empresa realizou a contratação de milhares de empregados sem concurso. Reagindo a isso, o Ministério Público do Trabalho ajuizou ação civil pública contra a empresa, por descumprimento do art. 37, II, da Lei Maior, ação essa julgada procedente. Esgotada a via recursal e ante a declaração de nulidade das contratações, o Governador

Assim sendo, consolida-se o concurso como *porta de entrada* para a administração pública, sob o marco legal da Constituição federal de 1988, constituindo-se o cargo discricionário, de *confiança*, a sua exceção. O concurso público, logo, possui duas serventias elementares: (i) assegurar a observância do princípio da isonomia na disputa; (ii) elevar os mais capacitados aos postos almejados na administração pública. É uma ideia semelhante a da licitação, como dito por Márcio Cammarosano, pois, “simetricamente, o concurso público tem por escopo possibilitar a aquisição, para o serviço público, do melhor servidor, bem como assegurar aos administrados a igual oportunidade de ascenderem aos cargos públicos”.<sup>92</sup>

Outras mudanças trazidas pela Constituição podem ser destacadas, como a obrigatoria instituição de um regime jurídico único para os servidores públicos civis da União, dos Estados e dos Municípios; a restrição à flexibilidade de atuação das pessoas jurídicas de direito público da Administração indireta (autarquias e fundações públicas de direito público), uma vez que passaram a se submeter ao mesmo regime jurídico da Administração direta; bem como o aumento do controle sobre as empresas estatais.<sup>93</sup>

Há, contudo, críticas ao modelo. Apesar de as alterações trazidas pela CF terem, de um lado, contribuído para superar o empreguismo e o apadrinhamento, por outro lado também

---

do DF encaminhou projeto de lei à Câmara Legislativa, dispondo sobre a criação de 1.620 cargos comissionados a serem providos pelos dispensados por força da decisão judicial. O projeto foi convertido na Lei Distrital nº 2.583, de 2000, que determinou deverem tais cargos ser preenchidos ‘preferencialmente pelos empregados da Companhia Urbanizadora da Nova Capital – Novacap que tiveram os seus contratos individuais de trabalho declarados nulos por decisão judicial transitada em julgado, proferida nos autos do processo nº 13-1025/95, pela 13ª Vara do Trabalho de Brasília-DF’ (art. 2º). Surpreendentemente, a despeito de a lei importar clara ofensa aos princípios da impessoalidade, da moralidade e do concurso público, e mesmo afronta à decisão da Justiça do Trabalho, a ação direta de inconstitucionalidade impetrada contra o ato pela seccional da Ordem dos Advogados do Brasil no DF, por ofensa à Lei Orgânica do DF, foi julgada improcedente pelo Tribunal de Justiça do DF (ADI nº 2000.00.2.005016-7 – DJ de 5/6/2002). Contra essa decisão foi interposto o RE nº 376.440, ainda pendente de julgamento” [REZENDE, (ca.2008), op.cit., p.25-26]. Sobre o caso citado pelo autor, o julgamento do Recurso Especial (RE) ocorrera, com a ementa a seguir: “Embargos de declaração em recurso extraordinário. Conversão em agravo regimental, conforme pacífica orientação da Corte. Lei distrital que criou cargos em comissão para funções rotineiras da Administração Pública. Impossibilidade. 1. A decisão ora atacada reflete a pacífica jurisprudência da Corte a respeito do tema, a qual reconhece a inconstitucionalidade da criação de cargos em comissão para funções que não exigem o requisito da confiança para seu preenchimento. 2. Esses cargos, ademais, deveriam ser preenchidos por pessoas determinadas, conforme descrição constante da aludida lei. 3. Embargos de declaração recebidos como agravo regimental, ao qual é negado provimento”. Segue, ainda, trecho do voto do ministro, a fim de destacar mais precisamente o posicionamento final da corte: “Vê-se, pois, claramente, que tal legislação, a par de criar cargos em comissão destinados a ocupantes de funções que não exigem confiança para seu preenchimento e exercício, foi editada com o específico fito de aproveitar empregados de determinada empresa, em absoluta infringência ao princípio da impessoalidade. Trata-se, assim, de legislação claramente inconstitucional, em todos os seus termos, não sendo cabível a pretendida exclusão de alguns cargos dessa declaração de inconstitucionalidade” [STF RE 376440 ED Embargos de Declaração no Recurso Extraordinário, relator: min. Dias Toffoli, tribunal pleno, julgado em 18/09/2014, publicado em 14/11/2014. Disponível em: <<http://tinyurl.com/yar3xexh>>. Acesso em: 14 nov. 2017].

<sup>92</sup> CAMMAROSANO, Márcio. **Provedimento de cargos públicos no direito brasileiro**. São Paulo: editora Revista dos Tribunais, 1984, p.83.

<sup>93</sup> PAVANI, Daniela Elias. 2014, op.cit, p.26.

implicaram certo grau de *engessamento* da máquina e, ainda, o aumento dos gastos públicos, notadamente com remunerações elevadas a alguns grupos de servidores e também ineficiência da atuação estatal, pela impossibilidade de renovar os seus quadros de maneira eficaz.

Um exemplo é o instituto da *estabilidade*, o qual é criticado por Bresser Pereira. Para ele, o instituto era necessário em tempos em que não existiam outros mecanismos para manter a administração pública funcionando sem ingerências externas. Porém, é preciso implantar um sistema de incentivos e punições, limitando a estabilidade apenas às carreiras onde se exerce o poder de Estado, e não a todos os servidores públicos.

Nas palavras do próprio autor,

Na medida que a Constituição de 1988 representou um retrocesso burocrático, revelou-se irrealista. Em um momento em que o país necessitava urgentemente reformar a sua administração pública, de forma a torná-la mais eficiente e de melhor qualidade, aproximando-a do mercado privado de trabalho, o inverso foi realizado. O serviço público tornou-se mais ineficiente e mais caro, e o mercado de trabalho público separou-se completamente do mercado de trabalho privado. A separação foi proporcionada não apenas pelo sistema privilegiado de aposentadorias do setor público, mas também pela exigência de um regime jurídico único, que levou à eliminação dos funcionários celetistas, e pela afirmação constitucional de um sistema de estabilidade rígido, que tornou inviável a cobrança de trabalho dos servidores.

A estabilidade dos funcionários é uma característica das administrações burocráticas. Foi uma forma adequada de proteger os funcionários e o próprio Estado contra as práticas patrimonialistas que eram dominantes nos regimes pré-capitalistas. No Brasil, por exemplo, havia, durante o Império, a prática da “derrubada”. Quando caía o governo, eram demitidos não apenas os portadores de cargos de direção, mas também muitos dos funcionários comuns.

A estabilidade, entretanto, implica em um custo. Impede a adequação dos quadros de funcionários às reais necessidades do serviço, ao mesmo tempo que inviabiliza a implantação de um sistema de administração pública eficiente, baseado em um sistema de incentivos e punições. Era justificável enquanto o patrimonialismo era dominante e os serviços do Estado liberal, limitados; deixa de sê-lo quando o Estado cresce em tamanho, passa a realizar um grande número de serviços, e a necessidade de eficiência para esses serviços torna-se fundamental, ao mesmo tempo que o patrimonialismo perde força, deixa de ser um valor para ser uma mera prática, de forma que a demissão por motivos políticos se torna algo socialmente inaceitável. Se, além de socialmente condenada, a demissão por motivos políticos for tornada inviável através de uma série de precauções como aquelas presentes na proposta de emenda constitucional do governo Fernando Henrique, não haverá mais justificativa para se manter a estabilidade de forma absoluta, como ocorre na burocracia clássica.

No Brasil a extensão da estabilidade a todos os servidores públicos, ao invés de limitá-la apenas às carreiras onde se exerce o poder de Estado, e o entendimento dessa estabilidade de uma forma tal que a ineficiência, a desmotivação, a falta de disposição para o trabalho não pudessem ser punidos com a demissão, implicaram em um forte aumento da ineficiência do serviço público.<sup>94</sup>

<sup>94</sup> BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos. Da administração pública burocrática à gerencial. **Revista do Serviço Público**, nº 47, jan-abr 1996, p.13-14. Disponível em: <<http://tinyurl.com/y9t36lr8>>. Acesso em: 14 nov. 2017.

O autor, portanto, entende que o movimento tomado pela Constituição atual comprometeu o futuro por estar agarrado a mecanismos que eram abundantes no passado mas que, na atualidade, não teriam condições de perpetuar-se – não sem comprometer a boa gestão. Ainda que conquistas importantes, como o concurso público para todos os cargos, tenham sido solidificadas, para Bresser Pereira o pensamento de uma reforma administrativa deveria avançar para outros caminhos.<sup>95</sup>

Dessa forma, o atual paradigma que se coloca é encontrar a dosagem ideal entre a estabilidade funcional e impessoalidade da máquina pública (cujas chagas históricas são o comodismo e o empreguismo) e um modelo de gestão que permita ao administrador recompensar

---

<sup>95</sup> “No início do governo Itamar a sociedade brasileira começa a se dar conta da crise da administração pública. Há, entretanto, ainda muita perplexidade e confusão. Um documento importante nessa fase é o estudo realizado pelo Centro de Estudos de Cultura Contemporânea - CEDEC - para a Escola Nacional de Administração Pública - ENAP (Andrade e Jacoud, orgs., 1993). Na introdução de Régis de Castro Andrade (1993: 26), o resumo do diagnóstico: *‘A crise administrativa manifesta-se na baixa capacidade de formulação, informação, planejamento, implementação e controle das políticas públicas. O rol das insuficiências da administração pública do país é dramático. Os servidores estão desmotivados, sem perspectivas profissionais ou existenciais atraentes no serviço; a maior parte deles não se insere num plano de carreira. Os quadros superiores não têm estabilidade funcional. As instituições de formação e treinamento não cumprem seu papel. A remuneração é baixa’*. Diagnóstico era em grande parte verdadeiro, mas pecava por uma falha fundamental. O mal maior a ser atacado segundo o documento era *‘o intenso e generalizado patrimonialismo no sistema político’*; o objetivo fundamental a ser atingido, o de estabelecer uma administração pública burocrática, ou seja, *‘um sistema de administração pública descontaminado de patrimonialismo, em que os servidores se conduzam segundo os critérios de ética pública, de profissionalismo e eficácia’* (Andrade, 1993: 27). Ora, não há qualquer dúvida quanto à importância da profissionalização do serviço público e da obediência aos princípios da moralidade e do interesse público. É indiscutível o valor do planejamento e da racionalidade administrativa. Entretanto, ao reafirmar valores burocráticos clássicos, o documento não se dava conta que assim inviabilizava os objetivos a que se propunha. Não se dava conta da necessidade de uma modernização radical da administração pública - modernização que só uma perspectiva gerencial poderá proporcionar. Conforme observou Hélio Beltrão (1984: 12), *‘existe entre nós uma curiosa inclinação para raciocinar, legislar e administrar tendo em vista um país imaginário, que não é o nosso; um país dominado pelo exercício fascinante do planejamento abstrato, pela ilusão ótica das decisões centralizadas...’* Ora, quando começamos a trabalhar com mitos ou com um país imaginário, a nossa capacidade de agir sobre a realidade diminui radicalmente. Na verdade o documento da ENAP de 1993 expressava uma ideologia burocrática, que se tornou dominante em Brasília a partir da transição democrática (1985) até o final do governo Itamar. Essa perspectiva burocrática levou à transformação da FUNCEP na ENAP - Escola Nacional de Administração Pública - tendo como modelo a ENA - Ecole Nationale d’Administration - da França. Levou em seguida à criação da carreira dos gestores públicos (Especialistas em Políticas Públicas e Gestão Governamental) - uma carreira de altos administradores públicos, que obviamente fazia falta no Brasil, mas que recebeu uma orientação rigorosamente burocrática, voltada para a crítica do passado patrimonialista, ao invés de voltar-se para o futuro e para a modernidade de um mundo em rápida mudança, que se globaliza e se torna mais competitivo a cada dia. Sob essa ótica o documento da Associação Nacional dos Especialistas em Políticas Públicas e Gestão Governamental (1994: 7-8), que reúne os gestores governamentais públicos, afirmava: *‘o verdadeiro problema a ser enfrentado é a pesada herança de um processo de recrutamento e alocação dos quadros marcado simultaneamente pela falta de critérios, clientelismo e heterogeneidade na sua constituição’*. Ora, esse é sem dúvida um problema grave, que o documento aponta bem. Mas é um problema antigo e óbvio, que, embora devendo ser equacionado, dificilmente poderá se transformar no centro de uma proposta de reforma. Mais adequado é a afirmação, nesse documento contraditório e abrangente, que a reforma do Estado no Brasil deverá refletir as novas circunstâncias emergentes, entre as quais: *‘Novos Paradigmas Gerenciais: a ruptura com estruturas centralizadas, hierárquicas formalizadas e piramidais e sistemas de controle ‘tayloristas’ são elementos de uma verdadeira revolução gerencial em curso, que impõe a incorporação de novos referenciais para as políticas relacionadas com a administração pública, virtualmente enterrando as burocracias tradicionais e abrindo caminho para uma nova e moderna burocracia de Estado’*. (1994: 3)”. [Id., p.12-13].

os bons servidores e afastar aqueles que não desempenham suas funções com eficiência – visto que o gasto com pessoal, naturalmente, é a parcela mais dispendiosa do orçamento.

A reforma administrativa promovida em 1998 tinha esse objetivo, entre outros: o de promover uma *mudança*, transitando da ideia do Estado *burocrático* (o qual, segundo entendem alguns, encontrava-se *consolidado* e em certa medida representava um *entrave*) para o Estado *gerencial* (atuando com uma lógica mais corporativa e focada nos serviços prestados de forma eficiente, com um manejo ágil da estrutura pública).

O espaço ocupado pelos *cargos em comissão* e pelas *funções de confiança* na atual administração pública pode representar um indicativo: ajudar a responder *o quão consolidado* está o Estado – e em qual de suas facetas, se burocrático, se gerencial (ou se patrimonial?) está mais pronunciado. É, obviamente, a quantidade e formato das funções e cargos de confiança, apenas *um* dos indicativos disponíveis para promover essa leitura.

A ideia de que *é preciso olhar para o futuro e não para o passado* é importante na hora de se conceber um modelo e de atualizá-lo.

Porém, ao não olhar para o passado, erros já cometidos tendem a se repetir, pois a própria experiência humana na Terra é baseada no aprendizado com os próprios revezes. O futuro não é um caminho sem rastros. Quem anda sem bússolas e pistas, perde-se, condenado a repisar os erros dos antepassados.



## 2. O QUE É CARGO DE CONFIANÇA?

Cabe responder desde logo: *cargo de confiança* é o mesmo que *cargo de provimento em comissão*. São cargos de livre escolha, nomeação e exoneração, de caráter não-permanente e destinados às funções de direção, chefia e assessoramento, podendo recair ou não em servidor efetivo. Com base na confiança da autoridade competente, uma pessoa é escolhida para exercer essas atribuições na administração pública.

Porém, é possível que tal resposta, ao invés de esclarecer, produza *novas dúvidas*. O que é exatamente um *cargo*? O que é uma *função*? Qual é a extensão do termo *assessoramento*? É qualquer pessoa que pode ser escolhida? E o que se entende, afinal, por *confiança*? Como são definidos todos esses institutos em face da doutrina? E como a jurisprudência tem entendido esses temas?

Esse capítulo se propõe a destrinchar a indagação-base que lhe dá o nome. Sem abordar os conceitos fundamentais do Direito administrativo, os capítulos analíticos farão pouco ou nenhum sentido ao leitor que não é da área. Aos experimentados, essa parte serve para fixar convenções e elencar as teses doutrinárias às quais o presente trabalho se filia.

Conforme explanado na introdução, nesse capítulo as notas de rodapé servirão para aprofundar questões pertinentes às espécies, a fim de sanar eventuais dúvidas. A ideia é que o texto principal possa ser lido e compreendido de forma objetiva e direta, sem que se recorra a nota alguma para isso. Essas servirão, neste caso, apenas como material subsidiário à compreensão do tema como um todo.

O primeiro subcapítulo apresenta a posição jurídica mais elementar (*agente estatal*) para então caminhar por suas diversas especificações, desembocando no tipo buscado, o *cargo de confiança*;

O segundo subcapítulo conceitua as expressões (*cargo*, *função*, *confiança*, entre outros) que são inerentes a essas posições jurídicas apresentadas e exhibe os dispositivos legais que permitem a criação e ocupação desses espaços.

O terceiro subcapítulo explica quais as funções que podem e que não podem ser exercidas pelos ocupantes dos *cargos de confiança*, lastreado na jurisprudência e na doutrina;

O quarto subcapítulo trata sobre a ideia de formação do aparelho estatal a partir de um quadro burocrático profissional e impessoal, assim como os obstáculos que esse objetivo enfrenta na medida em que outros interesses que permeiam a máquina pública se interpõem à sua plena realização, de acordo com a doutrina consultada e com a jurisprudência.



## 2.1 CLASSIFICAÇÃO DOS AGENTES ESTATAIS

O exame dos *cargos de confiança* exige alguns esclarecimentos prévios. Não faz sentido falar deles sem, antes, adentrar, ao menos de forma rápida e sucinta, na estrutura do funcionalismo, apresentando sua classificação.

Porém, são muitas as espécies do gênero e não convém abordá-las todas, sob o risco de alongar-se demais em temas que não interessam ao objeto em foco. A doutrina apresenta igualmente inúmeras propostas tipológicas e debater sobre sua adequação ou não – ou compará-las a título expositivo – é, apenas isso, tema para outra pesquisa completa. Portanto, a apropriação dos conceitos nesse sentido dar-se-á apenas na medida em que eles são minimamente úteis para uma compreensão adequada do tema.

Imagine-se que os diversos modelos de agentes estatais possam ser ordenados em uma espécie de *rede de cordas*. Ao seguir os fios que os ligam, pode-se delimitar aquilo que é comum a todos, descendo em especificidades conforme se avança.

O caminho a ser percorrido aqui será o seguinte: apresentar-se-á o *gênero* e em seguida as *espécies*. Em caso de serem várias, haverá um pequeno parágrafo a respeito de cada uma – deixando a que mais interessa por *último*, para que seja possível avançar, então, nas suas subespécies, deixando para trás as demais – até desembocar no objeto principal, os *servidores públicos ocupantes de cargos de confiança*.

Dito isso, parte-se então do termo *agente estatal* – expressão a qual se adotará como o *gênero* para apontar todo o tipo de pessoa física e jurídica ligada à administração pública.<sup>1</sup> Para Marçal Justen Filho: “a expressão *agente estatal* abrange, então, todas as posições jurídicas que comportem a formação e manifestação de vontade estatal, ainda que não traduzam o exercício de atividade administrativa, seja nos poderes Executivo, Legislativo ou Judiciário”.<sup>2</sup>

Assim sendo, *agente estatal* é o *marco zero*. É o *gênero* fundamental a partir do qual se ramificam duas *espécies*: **1a)** o *agente político* e **1b)** *agente público*.

O *agente político* (**1a**) é eleito por mandatos transitórios, como os Chefes do Poder Executivo e membros do Poder Legislativo. Assim, são *agentes políticos* o presidente da República e seus ministros, governadores, prefeitos e respectivos secretários, assim como os

<sup>1</sup> A classificação aqui adotada é baseada na doutrina, a fim de facilitar a explicação dos conceitos. É uma opção tomada pelo autor. Existem diversas outras classificações apresentadas por outros doutrinadores. Porém, é importante destacar que a Constituição Federal, ao longo de seu texto, utiliza um total de *cinco termos distintos* de classificação. Refere-se a *agentes políticos* (art. 37, XI), *servidores públicos* (título III, capítulo VII, Seção II), *titular de emprego público* (art. 37, I), *contratado por tempo determinado* (art. 37, IX) e *militar* (art. 42).

<sup>2</sup> JUSTEN FILHO, Marçal. **Curso de Direito Administrativo**. 9. ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2013, p. 873.

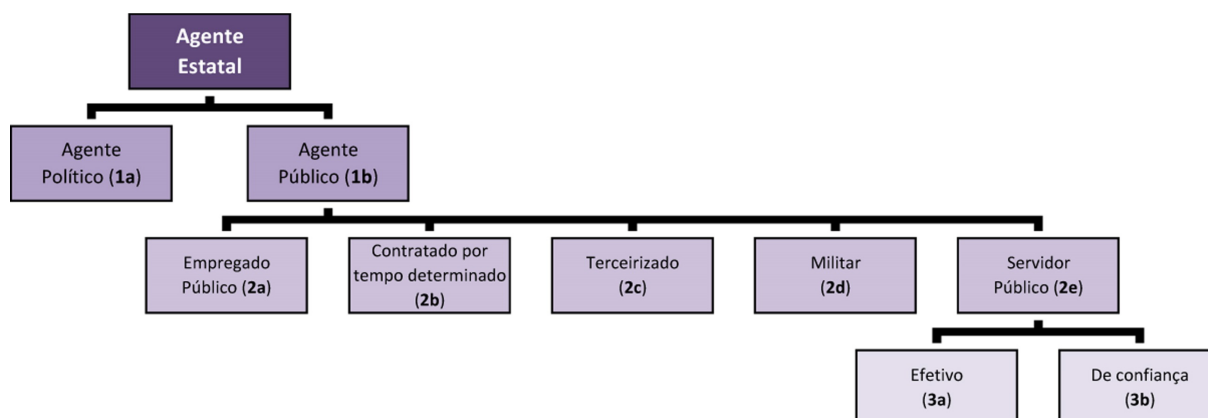
senadores, deputados federais e estaduais e vereadores.<sup>3</sup> Porém, também são *agentes políticos* outros agentes que possuam plena liberdade funcional, desempenhando suas atribuições com prerrogativas e responsabilidade próprias, estabelecidas na Constituição e em leis especiais.<sup>4</sup> Como exemplo tem-se o Chefe do Poder Judiciário, os juízes, desembargadores, membros do Ministério Público e do Tribunal de Contas. Eles não são *eleitos pelo voto popular* mas são considerados *agentes políticos*, por causa do tipo de atribuição que possuem, que difere de um servidor ‘comum’. Deve-se ainda destacar que alguns *agentes políticos* não se sujeitam a processo administrativo disciplinar, mas sim a aferição de crime de responsabilidade.<sup>5</sup>

<sup>3</sup> BRASIL. Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União. **Perguntas frequentes**, atividade disciplinar, agentes públicos e agentes políticos. Disponível em: <<http://tinyurl.com/ybfl2b3g>>. Acesso em: 1 out. 2017.

<sup>4</sup> Em que pese a opção de se adotar tais referências, a doutrina não conceitua pacificamente os *agentes políticos* conforme bem assinala Paulo Modesto. Há duas concepções em litígio: a de Hely Lopes Meirelles, para quem os *agentes políticos* “são os componentes do governo nos seus primeiros escalões, investidos em cargos, funções, mandatos ou comissões, por nomeação, eleição, designação ou delegação para o exercício de atribuições constitucionais”, bem como as “demais autoridades que atuem com independência funcional no desempenho de atribuições governamentais, judiciais ou quase judiciais, estranhas ao quadro do funcionalismo estatutário”. Essa é uma definição mais ampla, que caracteriza inclusive a magistratura, Ministério Público, Tribunal de Contas e outros como *agentes políticos*, no sentido de que esses exercem uma parcela da soberania do Estado e a função de “dizer o direito em última instância” (conforme Maria Sylvia Zanella Di Pietro ao alinhar-se a essa primeira vertente). Para Hely Lopes Meirelles, portanto, os *agentes políticos* se caracterizam pela “plena liberdade funcional, desempenhando suas funções sem submissão à hierarquia administrativa, devendo sujeição apenas aos graus e limites constitucionais de suas respectivas funções”. Já a segunda concepção é a de Celso Antônio Bandeira de Mello, para quem os *agentes políticos* são os “titulares dos cargos estruturais à organização política do país, ou seja, ocupantes dos [cargos] que integram o arcabouço constitucional do Estado, o esquema fundamental do poder”. Ou seja, seriam *agentes políticos* apenas o presidente da República, governadores, prefeitos e seus respectivos vices, auxiliares imediatos dos chefes do executivo (ministros e secretários), senadores, deputados federais e estaduais e os vereadores. Para Bandeira de Mello, os *agentes políticos* se caracterizam por manter “liame de natureza política, independente de habilitação profissional ou técnica, e por serem erigidos a representantes da sociedade a partir da qualidade de cidadãos, respondendo ainda pela ‘vontade superior do Estado’”. Por fim, o próprio Paulo Modesto, ao revisar as duas concepções, produz uma nova, como que combinando aspectos que considera vitais nas duas. Ele considera *agentes políticos* “todos os *agentes públicos* que expressem prerrogativas de soberania, a partir de vínculo profissional ou político, investidos por eleição, concurso, nomeação ou delegação, e sujeitos a restrições, deveres e responsabilidades especiais e disciplinadas na Constituição Federal”. E ainda: “se acrescentarmos a esses atributos o da plena independência funcional, presente no regime jurídico de vários *agentes políticos*, teríamos de retirar do conceito, por exemplo, os Ministros de Estado e os Secretários Estaduais e Municipais, entre outros agentes, o que parece igualmente exagerado, considerando diversas disposições constitucionais de destaque”. Por fim, para resolver o conflito, Modesto sugere uma classificação dos *cargos públicos* a partir da natureza de suas *funções*. Existiriam os *cargos administrativos* e os *cargos políticos*. Dentro desse último, há uma divisão: *cargos político-administrativos* (com designação por provimento unilateral e precário, como a maior parte dos cargos de confiança) e *cargos político-representativos* (designação por provimento condicionado ou vinculado, definitivo ou a termo, como o Presidente da República, ministros, desembargadores, secretários, entre outros). [MODESTO, Paulo. Desvio de poder no provimento discricionário de cargos públicos. **Revista Brasileira de Direito Público (RBDP)**, Belo Horizonte, ano 14, nº 54, p.35-49, jul./set. 2016, passim].

<sup>5</sup> O quadro jurisprudencial desse tema é incerto. O STF já se pronunciara sobre a não aplicabilidade da Lei de Improbidade Administrativa para os *agentes políticos* por entender que a Constituição não admite a concorrência de dois regimes de responsabilidade de natureza político-administrativa [STF, **Rcl 2138**, Relator min. Nelson Jobim, Relator p/ acórdão min. Gilmar Mendes, Tribunal Pleno, julgado em 13/06/2007, publicado em 18/04/2008]. Porém, recentemente o STJ tem proferido decisões diversas, destacando que o Supremo decidira apenas a situação de ministro de Estado e não dos demais *agentes políticos*, visto que não há norma constitucional que os imunize [STJ, **AgRg no REsp 1189419/PR**, Relator min. Og Fernandes (segunda turma), julgado em

FIGURA 2-1: CLASSIFICAÇÃO DOS AGENTES ESTATAIS



FONTE: O autor (2017)

Já o *agente público (1b)* é todo aquele que presta qualquer tipo de serviço ao Estado, no sentido mais amplo dessa expressão, significando qualquer atividade pública – *sem incluir nessa divisão os agentes políticos já definidos*.<sup>6</sup> A Lei de Improbidade Administrativa, em seu art. 2º, conceitua *agente público* como “todo aquele que exerce, ainda que transitoriamente ou sem remuneração, por eleição, nomeação, designação, contratação ou qualquer outra forma de investidura ou vínculo, mandato, cargo, emprego ou função”.<sup>7</sup> Ainda, convém destacar definição doutrinária onde *agente público* “é toda pessoa física que atua como órgão estatal, produzindo ou manifestando a vontade do Estado”, no sentido que a administração “somente pode

12/08/2014, publicado em 26/08/2014; **AgRg no REsp 1294456/SP**, Relator min. Og Fernandes (segunda turma) julgado em 04/09/2014, publicado em 18/09/2014; **REsp 1314377/RJ**, Relator min. Herman Benjamin (segunda turma), julgado em 27/08/2013, publicado em 18/09/2013]. Além disso, é válido destacar que, pelo entendimento da Advocacia Geral da União, os *agentes políticos*, como integrantes da alta administração governamental, não se sujeitam ao processo administrativo disciplinar da Lei Federal nº 8.112/1990. É o que diz o Parecer nº GQ-35, *in verbis*: “4. A Lei n. 8.112, de 1990, comina a aplicação de penalidade a quem incorre em ilícito administrativo, na condição de servidor público, assim entendido a pessoa legalmente investida em cargo público, de provimento efetivo ou em comissão, nos termos dos arts. 2º e 3º. Essa responsabilidade de que provém a apenação do servidor não alcança os titulares de cargos de natureza especial, providos em caráter precário e transitório, eis que falta a previsão legal da punição. Os titulares dos cargos de Ministro de Estado (cargo de natureza especial) se excluem da viabilidade legal de responsabilização administrativa, pois não os submete a positividade do regime jurídico dos servidores públicos federais aos deveres funcionais, cuja inobservância acarreta a penalidade administrativa. É que o processo disciplinar se destina ‘a apurar responsabilidade de servidor por infração praticada no exercício de suas atribuições, ou que tenha relação com as atribuições do cargo em que se encontra investido’ (art. 148 da Lei n. 8.112, de 1990)”. Tal parecer tem caráter certamente controverso, visto que no bojo do Regime Jurídico Único dos servidores públicos não há dispositivos que inspirem tal entendimento. Além do que, a Advocacia Geral da União não possui o poder de editar normas. Em todo caso, tal entendimento é encontrado nos portais governamentais como *referência* e esclarecimento sobre o entendimento do tema. BRASIL. Advocacia Geral da União. **Parecer nº GQ-35**. Disponível em: <<http://tinyurl.com/y8st8kph>>. Acesso em: 6 out. 2017.

<sup>6</sup> BRASIL. Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União. Op.cit.

<sup>7</sup> Id. **Lei nº 8.429 de 2 de junho de 1992**. Dispõe sobre as sanções aplicáveis aos agentes públicos nos casos de enriquecimento ilícito no exercício de mandato, cargo, emprego ou função na administração pública direta, indireta ou fundacional e dá outras providências. Disponível em: <<http://tinyurl.com/c962b8g>>. Acesso em: 2 out. 2017.

operar por meio de seres humanos, que atuam como seus órgãos de formação e manifestação da vontade”.<sup>8</sup>

O *agente público* como *espécie* possui as seguintes *acepções*: **2a)** o *empregado público*, **2b)** o *contratado por tempo determinado*, **2c)** o *terceirizado*, e **2d)** o *servidor público*.

O *empregado público* (**2a**) é, em termos gerais, a pessoa que trabalha para o Estado mas que o faz pelo regime *celetista*.<sup>9</sup> Logo, seu vínculo é de natureza *contratual*, o que resulta em uma relação similar a que possuem um patrão e um empregado da iniciativa privada – observadas as particularidades das atividades públicas. No entanto, seu ingresso na administração deve ser precedido de aprovação em concurso público. Na administração pública federal direta, autárquica e fundacional deve-se observar ainda a Lei Federal nº 9.962/2000, que disciplina o regime desses agentes.<sup>10</sup> Os mesmos podem atuar tanto na *administração pública direta* (União, estados, distrito federal, municípios e seus órgãos diretos) quanto na *administração pública indireta* (ou seja, empresas públicas, sociedades de economia mista e fundações públicas de direito privado, assim como os consórcios público-públicos e consórcios público-privados, visto que são pessoas jurídicas igualmente).<sup>11</sup> Porém, nesse último caso, há quem prefira nominar a condição de *emprego privado em empresa estatal*.<sup>12</sup>

O agente público *contratado por tempo determinado* (**2b**) atua apenas de forma precária e temporária seguindo a necessidade da administração e do interesse público. É diferente do emprego público porque aqui já se possui data certa para encerrar o serviço a ser prestado. São regulados pela Lei nº 8.745/1993.<sup>13</sup> Não é necessário fazer concurso público.<sup>14</sup> Igualmente não se sujeitam aos dispositivos do regime dos servidores.

<sup>8</sup> JUSTEN FILHO, Op.cit., p.871.

<sup>9</sup> Outra definição possível é aquela que considera empregado público como “a pessoa física que desempenha a função de órgão no âmbito de pessoa estatal com personalidade de direito público, submetida ao regime de direito do trabalho, com as modificações próprias do regime de direito público” (Id., *ibid*).

<sup>10</sup> BRASIL. **Lei nº 9.962 de 22 de fevereiro de 2000**. Disciplina o regime de emprego público do pessoal da Administração federal direta, autárquica e fundacional, e dá outras providências. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/Ccivil\\_03/LEIS/L9962.htm](http://www.planalto.gov.br/Ccivil_03/LEIS/L9962.htm)>. Acesso em: 6 out. 2017.

<sup>11</sup> Sobre esse tema está pendente o julgamento da ADI nº 2135, a qual irá determinar se o regime único do funcionalismo é admissível para toda a administração pública. Atualmente, tendo em vista a decisão liminar que suspendeu a eficácia do art. 39 *caput* da CF com a redação que lhe fora dada pela EC 19/1998, encontra-se vedada a criação, a partir de 02/08/2007, de empregos públicos na administração direta, autárquica e de fundações públicas – mas não impedindo, contudo, a contratação de servidores por período determinado.

<sup>12</sup> JUSTEN FILHO, Op.cit., p.1026.

<sup>13</sup> BRASIL. **Lei nº 8.745 de 9 de dezembro de 1993**. Dispõe sobre a contratação por tempo determinado para atender a necessidade temporária de excepcional interesse público, nos termos do inciso IX do art. 37 da Constituição Federal, e dá outras providências. Disponível em: < <http://tinyurl.com/y7xt8gtm> >. Acesso em: 6 out. 2017.

<sup>14</sup> Id. Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União. Op.cit.

O *terceirizado* (2c) é aquela pessoa física que atua sob a *terceirização* que, por sua vez, pode ser definida como um “contrato de prestação de serviços por meio do qual um sujeito transfere a outrem o dever de executar uma atividade determinada, necessária à satisfação de um dever”.<sup>15</sup> No caso, a administração pública transfere a um ente privado tal dever, por meio de subcontratação, e então este obriga-se a cumprir a prestação do serviço acordado.

Existem também os agentes *militares* (2d). São similares aos servidores públicos, categoria que ver-se-á a seguir. Porém, possuem as suas próprias particularidades.<sup>16</sup> Atuam na Marinha, Exército ou Aeronáutica, organizando-se com base na hierarquia e na disciplina, sob a autoridade suprema do Presidente da República, e destinam-se à defesa da Pátria, à garantia dos poderes constitucionais e da lei e da ordem.

Finalmente, os *servidores públicos* (2e), os agentes administrativos por excelência. São aqueles “ocupantes de cargo de provimento efetivo ou cargo em comissão, regidos pela Lei nº 8.112/1990 e são passíveis de responsabilização administrativa, apurada mediante processo administrativo disciplinar ou sindicância de rito punitivo”.<sup>17</sup> O servidor público pessoa física atua como órgão de uma pessoa jurídica de direito público, mediante *vínculo jurídico de direito público*, “caracterizado pela investidura em posição jurídica criada por lei, pela ausência de integração em corporações militares e pela remuneração proveniente dos cofres públicos”.<sup>18</sup> Logo, somente é servidor público aquele que possui o *vínculo jurídico de direito público* com uma pessoa jurídica de direito público, seja essa pessoa integrante da administração pública direta ou indireta.<sup>19</sup>

<sup>15</sup> JUSTEN FILHO, Op.cit., p.851.

<sup>16</sup> Na Constituição Federal havia um tratamento comum para servidores civis e militares, mas a Emenda Constitucional nº 18/1998 alterou isso ao determinar que a Seção II do Capítulo VII do Título III (arts. 39-41) passaria a dispor somente sobre os servidores públicos, remetendo o tratamento jurídico dos membros das Forças Armadas para o art. 142, §3º. Assim, a Constituição deixou de delimitar o militar na categoria de servidor público – é claro que eles continuam se configurando como agentes estatais, sendo muito similares aos servidores públicos, mas as alterações constitucionais os diferenciam, razão pela qual é prudente não chama-los por servidores públicos a fim de não incorrer em confusão com os conceitos para o servidor civil.

<sup>17</sup> BRASIL. Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União. Op.cit.

<sup>18</sup> JUSTEN FILHO, Op.cit., p.902.

<sup>19</sup> Sobre *vínculo jurídico de direito público* cabe esclarecer: “Os agentes estatais com vínculo jurídico de direito público são aqueles aos quais se reserva o exercício das competências estatais mais essenciais, que traduzem de modo direto e imediato os poderes próprios do Estado e se orientam à promoção dos direitos fundamentais dos integrantes da sociedade. Existem diversas categorias de agentes estatais subordinados a regime de direito público. É tradicional uma diferenciação básica entre agentes estatais políticos e não políticos. Os agentes com vínculo jurídico de direito público podem ser enquadrados em dois grandes grupos. Há os agentes políticos e os agentes não políticos, distinção que se relaciona ao modo de investidura e às competências reservadas aos agentes” (Id., p.884). E ainda: “O vínculo jurídico estabelecido entre o Estado e o servidor público caracteriza-se pela incidência dos princípios inerentes ao direito público. Não se confunde esse vínculo jurídico com aqueles produzidos e ordenados consensualmente pelo direito privado. Isso não significa a existência de uma espécie única de vínculo estatutário. Cada categoria funcional se sujeita a normas de conteúdo diverso, ainda que o ponto comum seja a natureza pública do vínculo jurídico existente em todos os casos” (Id., p.903).

Os *servidores públicos*, como acepção que aqui interessa pormenorizar, podem classificados em: **3a) efetivos**, **3b) de confiança** (ou *em comissão*).

O *servidor público efetivo (3a)* é aquele que ocupa seu posto mediante aprovação anterior em concurso público de provas ou de provas e títulos. É a regra-padrão de ingresso no serviço público – para fazer parte dos quadros do Estado, deve-se sujeitar-se à seleção ampla, disputando com os demais interessados aquela posição jurídica a qual o candidato atende os requisitos. Caracteriza-se pela permanência e continuidade na condição de servidor público, a partir da *estabilidade*, adquirida após o período de tempo denominado *estágio probatório*. Logo, a administração estatal está vedada de retirar o sujeito em questão do seu quadro geral de funcionários (ou seja, não pode promover sua exoneração imotivada – salvo em caso de redução global de despesas, mas para a qual há procedimento específico).<sup>20</sup>

Já o *servidor público de confiança (3b)* é a outra forma de ingresso no serviço público. É também chamado de *servidor comissionado* ou ocupante de *cargo em comissão* ou *cargo de confiança*. Não necessita de concurso – é declarado em lei como de livre nomeação ou exoneração – pode ser indicada qualquer pessoa desejada a critério da autoridade competente para o seu provimento.<sup>21</sup> Diferentemente do servidor efetivo, não pode atingir a estabilidade no serviço público. Mesmo que permaneça muitos anos na administração pública, pode ser exonerado a qualquer momento e sem necessidade de justificar o porquê da dispensa. Isso deve-se à *confiança*, que é o critério para a ocupação de tal cargo, confiança essa derivada da autoridade competente de cada poder ao qual o cargo está submetido. As atribuições dos ocupantes de *cargos de confiança* são, contudo, bem específicas: servem *apenas para exercer a direção, chefia e assessoramento*, segundo a letra constitucional. Dessa forma, é ilegal criar *cargo de confiança* para desempenhar outro tipo de atividade que não as referidas, bem como é igualmente ilegal dar ao ocupante atribuições diversas do que essas.<sup>22</sup>

---

<sup>20</sup> Id., p.908-909.

<sup>21</sup> Salvo as vedações constitucionais expressas em sentido contrário e, por certo, também ao exposto na Súmula Vinculante nº 13 do STF, *in verbis*: “A nomeação de cônjuge, companheiro ou parente em linha reta, colateral ou por afinidade, até o terceiro grau, inclusive, da autoridade nomeante ou de servidor da mesma pessoa jurídica investido em cargo de direção, chefia ou assessoramento, para o exercício de cargo em comissão ou de confiança ou, ainda, de função gratificada na administração pública direta e indireta em qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, compreendido o ajuste mediante designações recíprocas, viola a Constituição Federal”. BRASIL, Supremo Tribunal Federal. **Súmula Vinculante nº 13**. Publicada em 12/11/2008, DJe nº 214/2008. Disponível em: <<http://tinyurl.com/pm3994>>. Acesso em: 11 out. 2017.

<sup>22</sup> JUSTEN FILHO, Op.cit., p.938.

## 2.2 CHEFIA, DIREÇÃO E ASSESSORAMENTO

Certos *agentes estatais* acima apresentados possuem algo em comum. Tanto os *servidores efetivos* quanto os *servidores em comissão* ocupam *cargos* na administração pública. E essa posição jurídica – o *cargo* – não é disponível para todos os *agentes estatais*. Veja-se o enunciado exposto na Constituição Federal:

Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte:

(...)

II – a investidura em cargo ou emprego público depende de aprovação prévia em concurso público de provas ou de provas e títulos, de acordo com a natureza e a complexidade do cargo ou emprego, na forma prevista em lei, ressalvadas as nomeações para cargo em comissão declarado em lei de livre nomeação e exoneração (grifou-se).<sup>23</sup>

A Constituição usa o termo *cargo público*. Uma possível definição, básica, para esse termo, é que ele é *uma unidade administrativa criada por lei ou por ato de força equivalente*.<sup>24</sup> Para ocupar uma posição dessas, é necessário aquilo que se chama de *provimento*.<sup>25</sup> O *provimento* se dá mediante o *ato da autoridade competente de cada poder*.<sup>26</sup> Essa autoridade

<sup>23</sup> BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. 1988. Disponível em: <<http://tinyurl.com/czskwlv>>. Acesso em: 12 out. 2017.

<sup>24</sup> Outra definição, mais elaborada, é oferecida por Celso Antônio Bandeira de Mello: “Cargos são as mais simples e indivisíveis unidades de competência a serem expressadas por um agente, previstas em número certo, com denominação própria, retribuídas por pessoas jurídicas de Direito Público e criadas por lei, salvo quando concernentes aos serviços auxiliares do Legislativo, caso em que se criam por resolução, da Câmara ou do Senado, conforme se trate de serviços de uma ou de outra destas Casas” (MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo**. 31. ed. São Paulo: Malheiros, 2014, p. 259). Ou, ainda, nos termos de Marçal Justen Filho: “Cargo público é uma posição jurídica, utilizada como instrumento de organização da estrutura administrativa, criada e disciplinada por lei, sujeita a regime jurídico de direito público peculiar, caracterizado por mutabilidade por determinação unilateral do Estado e por certas garantias em prol do titular” (JUSTEN FILHO, Op.cit., p.906).

<sup>25</sup> *Provimento* é gênero, do qual se ramificam várias *espécies*, varias *formas de provimento*. Para o objetivo deste estudo, somente interessa a forma *originária* do provimento, que é a *nomeação*. Contudo, o provimento também existe em suas formas *derivadas*: pela forma vertical (promoção), pela forma horizontal (readaptação) e pelo reingresso (reversão, aproveitamento, reintegração e recondução) [OLIVEIRA, Regis Fernandes de. **Servidores Públicos**. 3. ed. rev. ampl. São Paulo: Editora Malheiros, 2015, passim].

<sup>26</sup> A lei do regime jurídico único dos servidores da União determina, no seu art. 6º, que “o provimento dos cargos públicos far-se-á mediante ato da autoridade competente de cada Poder”. (BRASIL. **Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990**. Dispõe sobre o regime jurídico dos servidores públicos civis da União, das autarquias e das fundações públicas federais. Disponível em: <<http://tinyurl.com/zfqng3u>>. Acesso em: 12 out. 2017). Contudo, o art. 39 da Constituição Federal determina que os Estados e Municípios deverão, cada um, instituir seu próprio regime único, *in verbis*: “Art. 39. A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios instituirão, no âmbito de sua competência, regime jurídico único e planos de carreira para os servidores da administração pública direta, das autarquias e das fundações públicas” (BRASIL. **Constituição**. 1988. Op.cit.). Logo, é competência dos demais entes federativos especificar, em suas leis, a forma de nomeação e exoneração de seus servidores, em homenagem aos princípios federativos, sem, contudo, entrar em atrito com os disposições constitucionais. Con-

poderá prover mediante a aprovação do candidato em concurso público (para *cargos efetivos*) ou então a seu critério (para *cargos de confiança*).

É possível, portanto, imaginar o cargo como *um espaço em branco*. Para preencher esse espaço, é necessário, antes, uma concorrência ampla, entre todos os interessados, para se escolher o mais capacitado, que é aquele que será aprovado no concurso de provas ou de provas e títulos. Com isso, ganha a administração pública que, em tese, recebeu o candidato mais preparado, e também a sociedade, já que essas posições jurídicas estão disponíveis para qualquer cidadão que se qualifique para tanto. Da mesma maneira, acredita-se que esse candidato mais qualificado prestará o melhor serviço aos cidadãos. E assim todos ganham. Com o resultado do certame, a autoridade assinará a *nomeação*.

Há alguns desses *espaços em branco* que estão, contudo, *reservados*. Eles podem ser ocupados apenas por pessoas indicadas diretamente pela autoridade pública competente de cada poder, visto que esses cargos servem apenas para chefes, diretores e assessores. Esses espaços são os *cargos destinados ao provimento de confiança*. O *provimento* se dará unilateralmente, sem concurso público ou divulgação prévia, bastando a preferência daquele que detém o comando sobre esse *cargo*.

Os cargos são criados por meio de leis ou atos de força equivalente. Quando o cargo é criado, sempre há intrínseco nele um *objetivo*: aquele que o ocupa deve cumprir determinadas tarefas dentro da máquina estatal. Ou seja, esse cargo precisa ter uma *função*. Não se pode criar um *cargo* sem que ele esteja ligado à uma *função* – outro conceito o qual pode ser entendido, sucintamente, como um “conjunto de atribuições inerentes a *todos* os servidores públicos”.<sup>27</sup> Se o *cargo* não tem *função*, é ilegal. Frise-se: tanto os *cargos efetivos* quanto os *cargos de confiança* precisam ter suas *funções* estabelecidas.

A Constituição determina que os *cargos* do Poder Executivo sejam criados e extintos apenas por *lei*.<sup>28</sup> Mas podem ser extintos por decreto quando vagos.<sup>29</sup> Também por lei se cri-

---

forme orientação de Justen Filho, “O art. 84, XXV, [da CF] determinou que a competência para o provimento dos cargos públicos federais é do Presidente da República, na forma da lei. O dispositivo deve ser interpretado em termos, já que a autonomia de cada Poder pressupõe o provimento dos cargos que o integram. Justamente por isso, o art. 6º da Lei 8.112 [regime único dos servidores da União] estabeleceu que o provimento se faz por ato da *autoridade competente* de cada Poder. Cabe à lei definir, então, a autoridade competente de cada Poder, respeitando as determinações constitucionais”. (JUSTEN FILHO, Op.cit., p.950).

<sup>27</sup> OLIVEIRA, op.cit., 2015, p.51.

<sup>28</sup> Conforme art. 48, X, da CF: “Art. 48. Cabe ao Congresso Nacional, com a sanção do Presidente da República, não exigida esta para o especificado nos arts. 49, 51 e 52, dispor sobre todas as matérias de competência da União, especialmente sobre: (...) X - criação, transformação e extinção de cargos, empregos e funções públicas, observado o que estabelece o art. 84, VI, b”. (BRASIL. **Constituição**. 1988. Op.cit.).

<sup>29</sup> Conforme art. 84, VI, b, da CF: “Art. 84. Compete privativamente ao Presidente da República: (...) VI - dispor, mediante decreto, sobre: (...) b) extinção de funções ou cargos públicos, quando vagos” (Id.).



am e se extinguem os cargos no âmbito do Poder Judiciário.<sup>30</sup> Quanto ao Poder Legislativo, podem ser criados e extintos por resolução do Senado<sup>31</sup> ou da Câmara.<sup>32</sup> O Ministério Público possui autonomia funcional e pode propor leis ao legislativo para a criação de cargos em sua estrutura.<sup>33</sup> O Tribunal de Contas também possui quadro próprio e pode, em situação semelhante ao Poder Judiciário, propor leis para esse mesmo fim.<sup>34</sup>

No que diz respeito ao *provimento* desses cargos, a situação é semelhante. O chefe do Poder Executivo é o responsável por prover os servidores em cargos de sua abrangência.<sup>35</sup> O mesmo ocorre com o chefe do Poder Judiciário.<sup>36</sup> Na Câmara dos Deputados essa tarefa compete à Mesa, na qualidade de Comissão Diretora<sup>37</sup>, e no Senado Federal ao próprio presi-

<sup>30</sup> Conforme art. 96, II, b, da CF: “Art. 96. Compete privativamente: (...) II - ao Supremo Tribunal Federal, aos Tribunais Superiores e aos Tribunais de Justiça propor ao Poder Legislativo respectivo, observado o disposto no art. 169: (...) b) a criação e a extinção de cargos e a remuneração dos seus serviços auxiliares e dos juízos que lhes forem vinculados, bem como a fixação do subsídio de seus membros e dos juizes, inclusive dos tribunais inferiores, onde houver” (Id.).

<sup>31</sup> Conforme art. 52, XIII, da CF: “Art. 52. Compete privativamente ao Senado Federal: (...) XIII - dispor sobre sua organização, funcionamento, polícia, criação, transformação ou extinção dos cargos, empregos e funções de seus serviços, e a iniciativa de lei para fixação da respectiva remuneração, observados os parâmetros estabelecidos na lei de diretrizes orçamentárias” (Id.).

<sup>32</sup> Conforme art. 51, IV, da CF: “Art. 51. Compete privativamente à Câmara dos Deputados: (...) IV - dispor sobre sua organização, funcionamento, polícia, criação, transformação ou extinção dos cargos, empregos e funções de seus serviços, e a iniciativa de lei para fixação da respectiva remuneração, observados os parâmetros estabelecidos na lei de diretrizes orçamentárias” (Id.).

<sup>33</sup> Conforme art. 127, §2º, da CF: “Art. 127. O Ministério Público é instituição permanente, essencial à função jurisdicional do Estado, incumbindo-lhe a defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis. (...) § 2º Ao Ministério Público é assegurada autonomia funcional e administrativa, podendo, observado o disposto no art. 169, propor ao Poder Legislativo a criação e extinção de seus cargos e serviços auxiliares, provendo-os por concurso público de provas ou de provas e títulos, a política remuneratória e os planos de carreira; a lei disporá sobre sua organização e funcionamento.” (Id.).

<sup>34</sup> Conforme art. 73, da CF: “Art. 73. O Tribunal de Contas da União, integrado por nove Ministros, tem sede no Distrito Federal, quadro próprio de pessoal e jurisdição em todo o território nacional, exercendo, no que couber, as atribuições previstas no art. 96.” Logo, conforme se vê, aplica-se ao Tribunal de Contas as condições propostas ao Poder Judiciário para a criação e provimento de seus cargos. (Id.).

<sup>35</sup> Conforme art. 84, XXV, da CF: “Art. 84. Compete privativamente ao Presidente da República: (...) XXV - prover e extinguir os cargos públicos federais, na forma da lei” (Id.).

<sup>36</sup> Conforme art. 96, I, e, da CF: “Art. 96. Compete privativamente: (...) I - aos tribunais: (...) e) prover, por concurso público de provas, ou de provas e títulos, obedecido o disposto no art. 169, parágrafo único, os cargos necessários à administração da Justiça, exceto os de confiança assim definidos em lei” (Id.). Vale, contudo, uma observação feita por Justen Filho a respeito desse dispositivo: “O poder Judiciário, por sua vez, tem autonomia para o provimento dos cargos que integram sua estrutura (inclusive os cargos de comissão, já que a ressalva contida no art. 96, I, e, não se dirige à competência, mas à obrigatoriedade do concurso) (JUSTEN FILHO, Op.cit., p.950).

<sup>37</sup> Conforme art. 15, XVIII, do Regimento Interno da Câmara dos Deputados: “Art. 15. À Mesa compete, dentre outras atribuições estabelecidas em lei, neste Regimento ou por resolução da Câmara, ou delas implicitamente resultantes: (...) XVIII - prover os cargos, empregos e funções dos serviços administrativos da Câmara, bem como conceder licença, aposentadoria e vantagens devidas aos servidores, ou colocá-los em disponibilidade (BRASIL. **Regimento Interno da Câmara dos Deputados**. Resolução nº 17 de 1989. Disponível em: <<http://tinyurl.com/yaukfphq>>. Acesso em: 13 out. 2017).

dente do Senado *no caso de cargos efetivos*<sup>38</sup> e à secretaria de gestão de pessoas *no caso de cargos de confiança*.<sup>39</sup> O Ministério Público e o Tribunal de Contas possuem a mesma prerrogativa, de prover os cargos que compõem sua estrutura.<sup>40</sup>

Dessa forma, vê-se que a Constituição não atribui à lei infraconstitucional a autonomia para instituir novos cargos – efetivos ou em comissão – quando bem o entender. É necessário que seja criado por *lei* ou por medida de força equivalente. Além disso, é inconstitucional criar *cargo em comissão* para outro tipo de *função* que não as referidas (chefia, direção e assessoramento).<sup>41</sup>

Regis Fernandes de Oliveira define *cargo em comissão* ou *cargo de confiança* como sendo “uma expressão elíptica cujo elemento oculto é a palavra *provimento*; de consequência, o seu sentido preciso é *cargo de provimento em comissão*”.<sup>42</sup> Mais ainda: “é dizer, temporário, enquanto subsistir a confiança, móvel da escolha”.<sup>43</sup>

“Vê-se, pois, que o requisito básico para a criação do cargo [de confiança] é dele necessitar a Administração; e para seu provimento é imprescindível o vínculo de lealdade”.<sup>44</sup> No entanto, “não se podem criar cargos ao alvedrio do Legislativo; imprescindível que guardem compatibilidade lógica com os objetivos da confiança inerente a eles”.<sup>45</sup>

Existe outra figura que merece destaque, que é a *função de confiança*. Ela não se confunde com o *cargo de confiança*. Isso porque o cargo de confiança é mesmo um cargo em si, nos termos apresentados. Já a *função de confiança* é reservada apenas para os servidores efetivos, que então, ao assumi-las, recebem uma nova função. Muitas vezes é chamada de

<sup>38</sup> Conforme art. 14, do Regulamento Administrativo do Senado Federal: “Art. 14. É o Presidente do Senado Federal competente para prover e declarar a vacância dos cargos efetivos do Quadro de Pessoal do Senado Federal, em todas as hipóteses”. (Id. **Regulamento Administrativo do Senado Federal**. Disponível em: <<http://tinyurl.com/ybee7qat>>. Acesso em: 13 out. 2017).

<sup>39</sup> Conforme art. 221, §2º, VIII, b, do Regulamento Administrativo do Senado Federal: “Art. 221. À Secretaria de Gestão de Pessoas compete planejar, supervisionar, coordenar e dirigir as atividades de formulação de políticas e a administração de pessoal, seja ativo ou inativo; (...) controlar as funções comissionadas e cargos efetivos e em comissão; (...) controlar a distribuição e lotação da força de trabalho; (...) §2º Os órgãos subordinados à Secretaria de Gestão de Pessoas têm as seguintes atribuições: (...) VIII - Coordenação de Administração de Pessoal, à qual compete planejar, organizar e supervisionar as atribuições referentes à gestão funcional dos servidores do Senado Federal, entre as quais as relativas ao cadastro dos parlamentares, servidores efetivos e comissionados, e respectivos dependentes; (...) b) Serviço de Cadastro Parlamentar e Pessoal Comissionado, ao qual compete executar as atividades (...) de admissão, cadastro funcional e desligamento dos servidores comissionados” (Id.).

<sup>40</sup> Conforme citados no parágrafo anterior e reproduzidos *in verbis* os arts. 127, §2º e 73, CF.

<sup>41</sup> JUSTEN FILHO, Op.cit., p.938.

<sup>42</sup> OLIVEIRA, Regis Fernandes de. Servidores públicos civis. **Revista dos Tribunais**, vol. 937/2013, p. 237-301, nov. 2013.

<sup>43</sup> Id., *ibid*.

<sup>44</sup> Id., Op.cit., 2015, p.42.

<sup>45</sup> Id., p.47.

função gratificada. A *função de confiança* também é reservada às funções de chefia, direção e assessoramento. A diferença é que apenas um servidor efetivo pode receber essa função. Um comissionado não poderá receber uma *função de confiança*.<sup>46</sup>

Em suma: cargos são *preenchidos*. Funções são *exercidas*.<sup>47</sup>

QUADRO 2-1: SOBRE FUNÇÃO DE CONFIANÇA E CARGO DE CONFIANÇA

Função de confiança	Cargo de confiança (ou em comissão)
Exercidas exclusivamente por servidores ocupantes de cargo efetivo.	Qualquer pessoa, observado o percentual mínimo reservado ao servidor de carreira.
Com concurso público, já que somente pode exercê-la o servidor de cargo efetivo.	Sem concurso público, ressalvado o percentual mínimo reservado ao servidor de carreira.
Somente são conferidas atribuições e responsabilidade.	É atribuído posto (lugar) num dos quadros da Administração Pública, conforme atribuições e responsabilidade àquele que irá ocupá-lo.
Destinam-se apenas às atribuições de direção, chefia e assessoramento.	Destinam-se apenas às atribuições de direção, chefia e assessoramento.
De livre nomeação e exoneração no que se refere à função e não em relação ao cargo efetivo.	De livre nomeação e exoneração.

FONTE: baseado em quadro original elaborado por Michael Lucas Coutinho Duarte

As *funções* desempenhadas por todos os *servidores públicos* são inerentes ao tipo de *cargo* que os mesmos ocupam. No caso dos *cargos de confiança*, possuem a sua *atribuição* – que levará ao que a doutrina admite como *função* – determinada pelo mesmo art. 37 da CF anteriormente citado, mas em seu inciso V:

<sup>46</sup> “O *cargo em comissão*, também denominado *cargo de confiança*, não se confunde com a chamada *função de confiança*, que consiste na assunção de atribuições diferenciadas e de maior responsabilidade por parte do ocupante de um cargo de provimento efetivo, ao que corresponde o pagamento de uma remuneração adicional. Portanto, determinadas tarefas diferenciadas e de grande relevo podem gerar a criação de *cargos em comissão*, mas também podem ser assumidas pelos ocupantes de cargos em provimento efetivo aos quais se atribui uma gratificação pecuniária - denominando-se esta última hipótese *função de confiança*. Como se vê, a chamada função de confiança não consiste numa posição jurídica equivalente a um cargo público, mas na ampliação das atribuições e responsabilidades de um cargo de provimento efetivo, mediante uma gratificação pecuniária. Não se admite o conferimento de tal benefício ao ocupante de cargo em comissão, na medida em que a remuneração correspondente abrange todas as responsabilidades e encargos possíveis” (JUSTEN FILHO, Op.cit., p.938). Ou ainda: “*Função de confiança* distingue-se de *cargo em comissão* pelo fato de aquela não titularizar cargo público. De mais disso, se função nada mais é que atribuição ou conjunto de atribuições inerentes a todos os servidores públicos, *função de confiança* é o plexo de atribuições conferidas a determinado funcionário de carreira em razão de vínculo existente entre o chefe do Executivo e o titular de cargo efetivo” (OLIVEIRA, Op.cit., 2015, p.51).

<sup>47</sup> GRAEF, Aldino. **Cargos em Comissão e Funções de Confiança, diferenças conceituais e práticas**. In: Portal do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão. Jul. 2009. Disponível em: <<http://tinyurl.com/ycerx4nv>>. Acesso em: 15 out. 2017.

Art. 37 (...)

V – as funções de confiança, exercidas exclusivamente por servidores ocupantes de cargo efetivo, e os cargos em comissão, a serem preenchidos por servidores de carreira nos casos, condições e percentuais mínimos previstos em lei, destinam-se apenas às atribuições de direção, chefia e assessoramento (grifou-se).<sup>48</sup>

O que seriam essas *atribuições* denominadas pelo constituinte?

Para Régis Fernandes de Oliveira, a *direção* é o cargo de *topo* e impõe que se afaste qualquer possibilidade de função de cargos ‘normais’. O diretor é o que emite ordens, decide, tem poder de comando, é a autoridade em si e não apenas o seu agente.<sup>49</sup> O mesmo pode ser dito para a função de *chefia*.

Porém, enquanto o *diretor* comanda toda uma repartição, os *chefes* dirigem um círculo mais restrito. O autor sugere que o *diretor* comande vários *chefes* – e esses os seus subordinados, entre eles os *servidores efetivos* que são integrantes permanentes da máquina pública.<sup>50</sup>

“O servidor reporta-se, em suas dúvidas e perplexidades, ao chefe, que dirige, pois, um grupo de funcionários subalternos. Alguns chefes formam uma diretoria. O que importa, no entanto, é saber que são cargos de comando e superiores no escalonamento hierárquico”.<sup>51</sup> Dessa forma, pode-se dizer que as *funções* possíveis formam *dois grupos*.

Um destinado ao *comando* (direção e chefia) e o de *assessoria*, que toma um conjunto diferente de atribuições.

O *assessor* é alguém dotado de conhecimento técnico, científico ou empírico em algum assunto, de habilidades que os servidores efetivos regulares não podem dispor. Pode ser um especialista em alguma área como direito, economia, finanças, marketing, entre outras. “Parece-nos que a qualquer um podem ser atribuídas funções de assessoramento (...) Pode-se pensar no assessor de turismo em Município que possua sítio arqueológico e que saiba, mais do que ninguém, os locais onde se encontram as cavernas, etc”.<sup>52</sup>

O *assessor*, ao contrário do *diretor* e do *chefe*, *não detém o comando*. Está vinculado a um agente de hierarquia superior, devendo ajuda-lo no que lhe couber. “É pessoa preparada

<sup>48</sup> BRASIL. **Constituição**. Op.cit., 1988.

<sup>49</sup> OLIVEIRA, Op.cit., 2015, p.46.

<sup>50</sup> Id., ibid.

<sup>51</sup> Id., ibid.

<sup>52</sup> Id., ibid.

intelectualmente e que se dedica a preparar pareceres, orientações, elaborar discursos, falas, traçar rumos para decisões futuras da autoridade à qual se acha vinculada”.<sup>53</sup>

O Tribunal de Contas do Estado do Paraná (TCE-PR) editou um prejulgado com o objetivo de definir parâmetros para o provimento de cargos e funções de confiança. O documento também apresenta definições possíveis para as funções de *chefia*, *direção* e *assessoramento*.<sup>54</sup>

A orientação do tribunal assemelha-se, em alguma medida, ao que é definido pela doutrina citada. A *direção* e a *chefia* se aparentam, divergindo na amplitude de controle sobre o número de comandados. “Direção e chefia pressupõem competências decisórias e o exercício do poder hierárquico em relação a outros servidores, nos termos previstos em ato normativo”.<sup>55</sup>

Na orientação do TCE-PR, a *confiança* se mostra mais ligada à figura do *assessor* do que nas atribuições de *chefia* e *direção*. “A função de assessoramento diz respeito ao exercício de atribuições de auxílio, quando, para o seu desempenho, for exigida relação de confiança pessoal com o servidor nomeado”.<sup>56</sup>

Disso tudo, extrai-se, fundamentalmente, que os ocupantes de *cargos em comissão* ou de *funções de confiança* possuem quatro requisitos essenciais e inafastáveis: 1) a *excepcionalidade*; 2) a *confiança*; 3) a *provisoriedade*; 4) a *função de comando ou assessoramento*.

A função de *assessor*, devido a sua amplitude, requer uma análise mais cuidadosa, visto que pode levar a entendimentos errôneos quanto à interpretação do dispositivo constitucional. Para isso, convém debruçar-se sobre alguns casos já analisados nos tribunais do país, a título de exemplo, para que fiquem evidentes algumas das *irregularidades típicas* verificadas nos entes administrativos. Sem, obviamente, pretender aqui encerrar toda a variedade de casos que se observam. A jurisprudência selecionada serve, assim, mais como uma *ilustração explicativa* do que como uma *tendência*. É o que se fará na próxima seção deste texto.

---

<sup>53</sup> Id., *ibid.*

<sup>54</sup> PARANÁ (Estado). Tribunal de Contas do Estado do Paraná. **Prejulgado nº 25**. Definição de parâmetros objetivos para se considerar regular o provimento de cargos em comissão e funções de confiança na administração pública estadual e municipal. Relator: Fernando Augusto Mello Guimarães. Autuação do prejulgado: protocolo nº 90189/15. Decisão: acórdão nº 3595/2017 – tribunal pleno. Sessão: ordinária do tribunal pleno nº 26 de 10/08/2017. Publicação: DETC nº 1665 de 28/08/2017. Disponível em: <<http://tinyurl.com/ybrqpb74>>. Acesso em: 17 out. 2017.

<sup>55</sup> Id., *ibid.*

<sup>56</sup> Id., *ibid.*

## 2.3 CASOS EMBLEMÁTICOS E JURISPRUDÊNCIA COMENTADA

É vital destacar a inconstitucionalidade de criação de *cargos em comissão* para evitar a realização de concurso público, preenchendo esses espaços com indicados políticos, ainda que de perfil técnico. Nessa situação ocorre claro desvio de finalidade na criação dos cargos.<sup>57</sup>

É emblemático o caso do Estado do Tocantins que, por meio da Lei Estadual nº 1.950/2008, criou um total de 28.177 cargos, sendo 79 de natureza especial e 28.098 de cargos de confiança.<sup>58</sup> A lei foi objeto de uma ADI que julgou pela inconstitucionalidade do referido diploma legislativo. Os ministros decidiram que o Estado teria 12 meses para substituir todos os servidores comissionados por outros aprovados em concursos públicos.

O acórdão considera que “a obrigatoriedade de concurso público, com as exceções constitucionais, é instrumento de efetivação dos princípios da igualdade, da impessoalidade e da moralidade administrativa, garantidores do acesso aos cargos públicos aos cidadãos”.<sup>59</sup> A decisão também condena a criação dos cargos por indicação para o desempenho de funções estranhas às determinadas pela CF: “a criação de *cargos em comissão* para o exercício de atribuições técnicas e operacionais, que dispensam a confiança pessoal da autoridade pública no servidor nomeado, contraria o art. 37, inc. V, da Constituição da República”.<sup>60</sup>

O acórdão ainda menciona que, na época da propositura da lei tocantinense, aquele Estado teria mais comissionados do que efetivos na composição do seu quadro geral – seriam 35.419 de confiança e 29.944 concursados – o que equivale a dizer que 54,2% do total de servidores eram indicados. Além disso, foram os cargos na verdade *criados por um decreto*, ten-

---

<sup>57</sup> “É, pois, um desacordo entre a norma abstrata (lei) e a norma individual (ato). Como a norma abstrata é a fonte de validade individual, se esta (ato) não expressa, *in concreto*, a finalidade daquela (lei), terá desbordado de sua fonte de validade. Daí ser inválida. Então, mesmo nos casos em que o agente atuou sem a reta intenção de atender à lei, seu comportamento é fulminável, não porque teve o intuito de desatender à lei, mas porque a desatendeu. Onde, não é a má-fé, nos casos em que haja existido (desvio de poder alheio a qualquer interesse público), nem o intuito de alcançar um fim lícito, por meio impróprio, quando haja sido este o caso (desvio do fim específico), aquilo que macula o ato, e sim a circunstância de este não realizar a finalidade para a qual a lei o preordenara. É que, no direito público, a satisfação do escopo sobreleva a boa ou má intenção do sujeito que pratica o ato. Se o atendeu com bons ou maus propósitos, nada importa” (MELLO, Celso Antônio Bandeira de, **Desvio de Poder**, RDP 89/33, São Paulo: Editora Revista dos Tribunais).

<sup>58</sup> TOCANTINS (Estado). **Lei Estadual nº 1.950 de 7 de agosto de 2008**. Dispõe sobre a organização da estrutura básica do Poder Executivo e adota outras providências. Disponível em: <[www.al.to.leg.br/arquivo/25009](http://www.al.to.leg.br/arquivo/25009)>. Acesso em: 16 out. 2017.

<sup>59</sup> STF, Ação Direta de Inconstitucionalidade **ADI 4125/TO**, Relator: Min. Carmen Lúcia, Tribunal Pleno, julgado em 10/06/2010, publicado em 15/02/2011, DJe-030. Disponível em: <<http://tinyurl.com/yd4sk6v9>>. Acesso em: 15 out. 2017.

<sup>60</sup> Id., *ibid*.

do sido a *lei delegada* ao governador do Estado, uma flagrante inconstitucionalidade, conforme já observado no presente capítulo.<sup>61</sup>

As posições jurídicas advindas por aquela lei, segundo seus anexos II e III, eram concentradas nas áreas administrativas, saúde, educação e perícia. Alguns dos *cargos de confiança* que podem ser destacados são os de *assessoramento direto* (7.014 vagas), *agente especial de educação* (3.900 vagas), *agente de enfermagem auxiliar* (949 vagas), entre outros.<sup>62</sup>

Apenas para traçar uma comparação, hoje a situação é bem outra. De acordo com o portal da transparência do governo do Tocantins, em julho de 2017 o poder executivo da unidade federativa contava com 28.929 servidores concursados e 2.086 comissionados.<sup>63</sup> Ou seja, 7,2% do total de servidores, de acordo com os dados do portal, são ocupantes de *cargos de confiança* (além de outros 19.261 agentes sob contrato temporário).<sup>64</sup>

O governador do Estado, em sua defesa, afirmou que os *cargos de confiança* criados pela lei são fruto de *mera atuação administrativa* tomada em observância à execução orçamentária. “Até porque prover cargo efetivo não se dá da mesma forma que o comissionado, à luz do art. 37, II, da CF, uma vez que os primeiros demandam a realização de moroso e dispendioso procedimento seletivo (concurso), enquanto em relação aos segundos, não”.<sup>65</sup>

<sup>61</sup> “Art. 8º. O Chefe do Poder Executivo dispõe, mediante Decreto, sobre as competências, as atribuições, a denominação das unidades setoriais e as especificações dos cargos, promovendo alocação destes nas estruturas dos órgãos e entidades, bem como a organização e reorganização administrativa do Estado, desde que não implique em aumento de despesa, criação ou extinção de cargos e órgãos públicos” [TOCANTINS (Estado). **Lei Estadual nº 1.950 de 2008**. Op.cit.].

<sup>62</sup> A lei fora alterada em números de alguns cargos por outras leis estaduais, a saber, as leis 2.142/2009, 2.145/2009 e 2232/2009, o que não impediu o julgamento da ADI 4125, visto que, no entendimento da ministra relatora Carmen Lúcia, as modificações não alcançaram a essência da norma em avaliação. A primeira versão da lei 1.950/2008 criara 35.419 cargos. Com as modificações das leis posteriores, foram criados ‘apenas’ 28.177 cargos [TOCANTINS (Estado), Lei nº 1.950, Op.cit., 2008; STF, ADI 4125/TO, Op.cit., 2010].

<sup>63</sup> O portal originalmente coloca como servidores inclusive os *militares* que, conforme visto nesse capítulo, dada a natureza de suas funções, não são considerados da mesma forma que *servidores civis*. São uma espécie distinta de servidores, conforme ensina Marçal Justen Filho, e que por esse motivo merecem ser postos em uma tipologia própria, a de *militares*. Assim, trabalhando os dados é possível retirar do tabelamento os nomes de todos os policiais militares, dos membros da casa militar e do corpo de bombeiros, totalizando 4.574 militares – entre esses, 16 ocupantes de *cargos de confiança*. Dessa forma, se forem considerados a totalidade de servidores (civis somados com militares), o executivo de Tocantins terá então um total de 33.503 servidores efetivos civis e militares e 2.102 comissionados. Se essa métrica for adotada, chega-se à conclusão de que 5,8% dos servidores totais do Estado, somando civis e militares, são comissionados [TOCANTINS (Estado). **Portal da Transparência**. Disponível em: <<http://transparencia.to.gov.br/pessoal/>>. Acesso em: 16 out. 2017].

<sup>64</sup> Esse índice parece *animador* a primeira vista mas, conforme se verá nos capítulos de análise de dados, o portal da transparência do governo do Tocantins sofre de mal semelhante a diversas outras iniciativas país afora – não informa quantos *servidores efetivos* ocupam *cargos de confiança* (a aba informa simplesmente ‘servidor’, de forma que é não é possível saber facilmente quantos comissionados de fora da administração pública compõem o quadro) e também – isso é o principal – não dão informações à respeito das *funções de confiança*, gargalo contemporâneo e verdadeiro sorvedor de recursos públicos, conforme se verá nesses capítulos. Dessa forma, o portal parece demonstrar uma situação de ordem e boa administração. Porém, faltam dados para verificar a amplitude dessa primeira camada de checagem.

<sup>65</sup> STF, ADI 4125/TO, Op.cit., p.31.

A ministra relatora, por sua vez, no mérito do julgamento da referida ADI, expôs que “não fosse o número elevadíssimo de cargos em comissão criados no Estado do Tocantins, poder-se-ia cogitar de estar-se diante de situação na qual a Constituição da República autoriza a nomeação de servidores públicos sem a correspondente aprovação em concurso público”.<sup>66</sup>

Outras leis semelhantes daquele estado foram declaradas inconstitucionais como, por exemplo, a Lei nº 1.124/2000, que criou *milhares de cargos de confiança* e também *delegava ao governador do Estado* a possibilidade de criação de cargos por decreto.<sup>67</sup> Na ADI 3232, o ministro relator Cezar Peluso pronunciou-se, no mérito, que tal hipótese – de criação de cargos por decreto ou lei delegada ao governador – é de “inconstitucionalidade manifestíssima”.<sup>68</sup> Há muitos outros julgados no mesmo sentido.<sup>69</sup>

No mesmo sentido da jurisprudência vem a doutrina. Para Márcio Cammarosano, “admite-se que a lei declare de livre provimento e exoneração cargos de diretoria, de chefia, de assessoria superior”.<sup>70</sup> Porém, adverte: “não há razão lógica que justifique serem declara-

<sup>66</sup> Id., p.23.

<sup>67</sup> “Art. 5º. O Chefe do Poder Executivo poderá, mediante decreto, promover as reformas necessárias à adequação dos órgãos, entes e unidades integrantes das suas estruturas básica e operacional, compreendendo: I - criação e extinção, fixando-lhes as respectivas competências, denominações e atribuições; II - vinculação, denominação e estrutura operacional; III - a especificação, o quantitativo e os níveis dos cargos e funções” [TOCANTINS (Estado). **Lei estadual nº 1.124 de 1º de fevereiro de 2000**. Dispõe sobre a estrutura básica do Poder Executivo e adota outras providências. Disponível em: <<http://www.al.to.leg.br/arquivo/11386>>. Acesso em: 16 out. 2017].

<sup>68</sup> No mérito, destaca-se o seguinte trecho do voto do ministro: “É de todo em toda clara a Constituição da República ao estatuir que a criação de cargos públicos só pode dar-se mediante edição de lei em sentido formal, e não, por via de decreto. Basta ler-lhe o disposto na alínea 'a' do inc. II do §1º do art. 61, de onde logo se tira nítido que a 'criação de cargos, funções ou empregos públicos na administração direta e autárquica ou aumento de sua remuneração' constituem objeto próprio de lei de iniciativa reservada ao Chefe do Poder Executivo (...) Antes, a leitura conjugada do art. 61, §1º, inc. II, 'a', com o art. 84, inc VI, 'a', da Constituição da República, deixa ainda mais evidente que cargos públicos remunerados não podem ser criados por decretos do Chefe do Poder Executivo, senão por lei formal de iniciativa deste. Ora, escusa advertir que decreto expedido no exercício de competência regulamentar do Chefe do Poder Executivo não é lei em sentido formal, nem ato normativo originário ou independente, mas derivado, cuja eventual inovação necessária na ordem jurídica não pode implicar criação de direitos nem de obrigações objeto de competência legiferante privativa da Constituição ou da lei, pois se preordena a prever normas tendentes a viabilizar as formas de execução desta ou daquela por parte do Executivo. Nem tampouco precisaria notar que a competência para edição de decretos, atribuída ao Chefe do Poder Executivo, não se confunde com o poder de desencadear o processo legislativo de criação de cargos, funções ou empregos públicos na administração direta e autárquica, ou de aumento de sua remuneração. Trata-se de coisas tão óbvias e elementares no domínio jurídico, que fazem deste um caso de insólita extravagância e supino abuso”. A inconstitucionalidade fora declarada com efeito *ex tunc* “para que não se aplique o efeito da lei nova de manter, nos cargos depois de criados, as mesmas pessoas a título de ocupantes de ‘cargos regulares’ dos cargos objetos das normas inconstitucionais”. [STF Ação Direta de Inconstitucionalidade **ADI 3232/TO**, Relator: Min. Cezar Peluso, Tribunal Pleno, julgado em 14/08/2008, divulgado em 02/10/2008, publicado em 03/10/2008 (DJJe-187). Disponível em: <<http://tinyurl.com/y9ez97d9>>. Acesso em: 16 out. 2017].

<sup>69</sup> **ADI 423/ES**, rel. Maurício Corrêa, redator para acórdão min. Gilmar Mendes, Tribunal Pleno, DJ 24/08/2007; **RE 527.573-AgR/ES**, rel. min. Eros Grau, segunda turma, DJ 01/06/2007; **ADI 3.016/CE**, rel. min. Gilmar Mendes, tribunal pleno, DJ 16/03/2007; **ADI 1.350/RO**, rel. min. Celso de Mello, tribunal pleno, DJ 01/12/2006; **ADI 1.573/SC**, rel. min. Sydney Sanches, tribunal pleno, DJ 25/04/2003..

<sup>70</sup> CAMMAROSANO, Márcio. **Provimento de cargos públicos no direito brasileiro**. São Paulo: editora Revista dos Tribunais, 1984, p.96.



dos de livre provimento e exoneração cargos como o de auxiliar administrativo, fiscal de obras, enfermeiro, médico, desenhista, engenheiro, procurador, e outros mais”.<sup>71</sup>

Isso porque dos titulares dos mesmos “nada mais se pode exigir senão o esmero no exercício de suas atribuições, em caráter estritamente profissional, técnico, livre de quaisquer preocupações ou considerações de outra natureza”.<sup>72</sup> Também admite não ser possível que a regra corrente da administração pública seja o preenchimento dos espaços por cargos de confiança. O adequado é o contrário – que sejam criados cargos efetivos e providos mediante concurso público.<sup>73</sup>

A criatividade no momento de combinar conceitos jurídicos também pode ser percebida em situações como a de Itanhaém/SP, onde criou-se, por meio de lei, posições jurídicas definidas na lei municipal como *empregos em comissão*. O conceito combina a *contratação via CLT* do agente (tal como o *emprego público*, já conceituado) mas *sem a necessidade de realização de concurso*, pois se trataria de um posto *em comissão*, não necessitando, da mesma maneira, de *motivação* para a demissão/exoneração do sujeito.<sup>74</sup>

A reclamante recorreu à justiça do trabalho requerendo o recolhimento de Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (FGTS) pois era ocupante da posição jurídica intitulada *coordenador de creche*, criada pela Lei Complementar Municipal nº 27 de 27 de junho de 1999, sendo um total de oito *empregos em comissão* e regidos pelo regime celetista.<sup>75</sup> Na avaliação do desembargador relator no recurso ordinário, essa lei complementar transformou o quadro de pessoal “num verdadeiro ‘trem da alegria’, dando poderes ao chefe do executivo municipal de nomear vários trabalhadores, cujos cargos ocupados deveriam ser preenchidos mediante concurso público”.<sup>76</sup>

Considerou ainda que a figura do *coordenador de creche* poderia, no máximo, ser “contratado por tempo determinado para atender a necessidade temporária de excepcional interesse público (CF, art. 37, IX), o que não se afigura (...). Ademais, os cargos em comissão, previstos no inciso II, destinam-se às atribuições de direção, chefia e assessoramento”.<sup>77</sup>

---

<sup>71</sup> Id., *ibid.*

<sup>72</sup> Id., *ibid.*

<sup>73</sup> Id., *ibid.*

<sup>74</sup> TRT 15ª REGIÃO. **Processo nº 0177200-47.2006.5.15.0064 – RO** (01772-2006-064-15-00-0). Decisão 014554/2008-PATR. Relator: Edmundo Fraga Lopes. Órgão julgador: 3ª câmara (2ª turma). Data da publicação: 16/07/2008. Disponível em: <<http://tinyurl.com/y883oslj>>. Acesso em: 17 out. 2017.

<sup>75</sup> Apenas trabalhadores contratados pelo regime celetista tem direito ao recolhimento do FGTS. Servidor público não é regido pela CLT mas sim pela sua própria lei de regime único.

<sup>76</sup> TRT 15ª REGIÃO. **Processo nº 0177200-47.2006.5.15.0064 – RO**. Op.cit.

<sup>77</sup> Id., *ibid.*

Quanto à indicação do ocupante do *cargo em comissão* e da *função comissionada*, não há como deixar de abordar, ainda que sucintamente, a conhecida Súmula Vinculante nº 13 sobre o tema *nepotismo*.<sup>78</sup> A mesma proibiu a nomeação de cônjuge, companheiro ou parente em linha reta, colateral ou por afinidade, até o terceiro grau da autoridade nomeante ou de servidor da mesma pessoa jurídica investido em cargo de direção, chefia ou assessoramento. A vedação vale para toda a administração pública direta e indireta, União, Estados, municípios e distrito federal.<sup>79</sup>

Por certo, em que pese todos os entes e órgãos serem regidos pelos já consagrados princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência – o que, em tese, já afastaria qualquer possibilidade legal de provimento de parentes em cargos de confiança, principalmente pelo princípio da impessoalidade<sup>80</sup> – ainda assim o nepotismo só foi extirpado dos *cargos de confiança* após o advento da referida súmula.<sup>81</sup> E com os mecanismos de transparência adotados após a Lei de Acesso a Informações (LAI) – principalmente o dever de divulgação independente de requerimentos por meio de portais na Internet – a prática ficou mais difícil de ser sustentada.<sup>82</sup>

Outras iniciativas já buscaram combater o nepotismo, tais como a resolução nº 7/2008 do Conselho Nacional de Justiça (CNJ), que vedou a prática no âmbito do Poder Judiciário.<sup>83</sup> A Súmula Vinculante nº 13 baseou-se em seus critérios para definir o grau de parentesco que estaria vedado pela determinação do STF. Além disso, a própria lei do regime jurídico único da União, datada de 1990, já previa, em seu art. 117, VIII, que é proibido ao servidor manter sob a sua chefia imediata, em cargo ou função de confiança, cônjuge, companheiro

<sup>78</sup> Uma definição possível para o termo *nepotismo* é dada por Cláudio Acquaviva, em seu *dicionário jurídico*, *in verbis*: “A prática pela qual uma autoridade pública nomeia um ou mais parentes próximos para o serviço público ou lhes confere outros favores, a fim de aumentar a sua renda ou ajudar a montar uma máquina política, em lugar de cuidar da promoção do bem-estar público” (ACQUAVIVA, Marcus Cláudio. **Dicionário jurídico acquaviva**. 3. ed. São Paulo: Rideel, 2009).

<sup>79</sup> BRASIL, Supremo Tribunal Federal. **Súmula Vinculante nº 13**. Op.cit.

<sup>80</sup> “A proibição do nepotismo decorre diretamente dos princípios contidos no art. 37 da CF (LGL\1988\3), de modo a não exigir edição de lei formal para coibir a prática, dada a autoaplicabilidade daqueles”. [OLIVEIRA, George Felício Gomes de. Da análise da Súmula Vinculante 13 do Supremo Tribunal Federal: alcance, precedentes e motivos determinantes da norma que veda a prática do nepotismo no Brasil. **Revista dos Tribunais**, vol. 890/2009, p. 9-32, dez/2009, DTR\2009\682].

<sup>81</sup> Ainda que certamente existam casos de nepotismo, principalmente cruzado, quando uma autoridade nomeia o parente da outra e vice-versa – casos esses mais difíceis de detectar e também de denunciar.

<sup>82</sup> BRASIL. **Lei nº 12.527 de 18 de novembro de 2011**. Regula o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do art. 5º, no inciso II do §3º do art. 37, e no §2º do art. 216 da Constituição Federal. Disponível em: <<http://tinyurl.com/7qcfg64>>. Acesso em: 17 out. 2017.

<sup>83</sup> Id. Conselho Nacional de Justiça. **Resolução nº 7 de 18 de outubro de 2005**. Disciplina o exercício de cargos, empregos e funções por parentes, cônjuges e companheiros de magistrados e de servidores investidos em cargos de direção e assessoramento, no âmbito dos órgãos do Poder Judiciário e dá outras providências. Disponível em: <<http://tinyurl.com/jd6xf5p>>. Acesso em: 17 out. 2017.

ou parente até segundo grau.<sup>84</sup> A súmula e a resolução ampliaram o leque até o terceiro grau de parentesco.

A súmula, por certo, não impede que parentes de autoridades disputem concursos públicos e, em caso de aprovação, sejam nomeados. Nesse caso prevalece a ideia de paridade e isonomia, não o vínculo típico de função ou cargo de confiança. E quanto aos cargos de *agentes políticos*, como de secretário ou ministro do Poder Executivo, esses também não são atingidos pela súmula. “Pode-se dizer que o Governador pode nomear seu irmão como Secretário de Segurança Pública e/ou a sua mulher como Secretária de Transporte em razão da natureza política do próprio cargo, visto que foge às hipóteses previstas na redação sumular”.<sup>85</sup>

## 2.4 BUROCRACIA PROFISSIONAL E IMPESSOALIDADE

O *concurso público*, portanto, é a porta de entrada principal para que o cidadão qualificado possa integrar os quadros da administração, de modo que os serviços por ela prestados possam ser executados independentemente da vontade ou da ordem do governante superior. A maioria absoluta do corpo de funcionários integrantes do Estado é, assim, via de regra, *permanente*, e funciona independentemente da ordem ou do desejo dos ocupantes dos cargos políticos transitórios.

Conforme visto no capítulo primeiro, esse processo de *despersonalização* é uma constante na transformação da burocracia brasileira desde o tempo do império até os dias de hoje. É uma caminhada lenta, de muitas décadas e a qual ainda não alcançou todos os seus objetivos. Entre rupturas e continuidades, esses princípios se fizeram cada vez mais presentes nas constituições brasileiras, dando forma à organização de sua máquina.

Essa ideia de Estado tem raízes na concepção napoleônica, que organizou as atividades administrativas inspirada em um ideal militarizado, se traduzindo em uma estrutura piramidal hierarquizada. Com o tempo, o modelo passou por adaptações, dotando-se de concepções republicanas e buscando a eficiência e a continuidade como vetores.<sup>86</sup>

Também possui bases em Max Weber, em sua *sociologia da dominação*. Como tipos clássicos de dominação tem-se a *dominação tradicional*, a qual se obedece à pessoa de um

---

<sup>84</sup> “Art.117. Ao servidor é proibido: (...) VIII – manter sob sua chefia imediata, em cargo ou função de confiança, cônjuge, companheiro ou parente até o segundo grau civil” (BRASIL, Lei nº 8112/1990, Op.cit.).

<sup>85</sup> ARAKAKI, Allan Thiago Barbosa; ORTIZ, Laudson Cruz. Súmula Vinculante 13 e combate ao nepotismo. *Revista de Direito Constitucional e Internacional*, vol. 75/2011, p.101-122, abr-jun 2011, DTR\2011\1439.

<sup>86</sup> JUSTEN FILHO, Op.cit., p.873.

senhor em virtude da tradição, e a *dominação carismática* na qual, por sua vez, o líder é admitido em virtude de seu carisma.<sup>87</sup>

Já na dita *dominação legal* se obedece a uma ordem impessoal e objetiva, legalmente estatuída, visando racionalizar o poder político.<sup>88</sup> Acredita-se na legitimidade do exercício de tal poder se ele é lastreado nas leis, visto que as pessoas pelo direito reconhecidas estão nomeadas para exercer a dominação.<sup>89</sup> Tal situação, típica do Estado contemporâneo ocidental, possui, por certo, seus efeitos sociais, para bem e para mal, mas em suma possibilita a vida formal nos moldes aos quais se conhecem atualmente.<sup>90</sup>

Logo, a legitimação racional do poder *depende da estruturação de um corpo estável de servidores*, aos quais é atribuída a tarefa de aplicação das leis. Afinal, uma república não se resume à mera atuação do governante segundo a vontade do povo – exige-se a preservação de valores fundamentais e o reconhecimento de certos direitos, mesmo contra os reclamos da população em geral.<sup>91</sup>

Mas nesse escopo tem-se os *cargos de confiança*. Como visto, a lei não poderá criar *cargos* ou *funções de confiança* de maneira indiscriminada. É necessário que exista uma clara *compatibilidade* entre a atividade a ser desempenhada e a finalidade do cargo criado.

---

<sup>87</sup> SELL, Carlos Eduardo. **Sociologia clássica**: Marx, Durkheim e Weber. 4ª ed. Petrópolis: Editora Vozes, 2013, p.137.

<sup>88</sup> “No caso da dominação baseada em estatutos, obedece-se à ordem impessoal, objetiva e legalmente estatuída e aos superiores por ela determinados, em virtude da legalidade formal de suas disposições e dentro do âmbito de vigência destas” (WEBER, Max. **Economia e sociedade**: fundamentos da sociologia compreensiva – vol. 1. tradução de Regis Barbosa e Karen Elsabe Barbosa; revisão técnica de Gabriel Cohn. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1991, p.141).

<sup>89</sup> Sempre é válido o alerta de que a sociologia weberiana se orienta por meio da concepção dos *tipos ideais*, no qual a leitura proposta pelo sociólogo parte da observação desse indivíduo (sociólogo) sobre a realidade e, a partir disso, propõe teoremas. Dessa forma, os *tipos ideais* não existem no mundo concreto (no caso, as dominações tradicional, carismática e legal). Os tipos ideais são apenas mecanismos de compreensão, são construções mentais do sujeito que acentuam a parte da realidade a qual se quer investigar – por isso o nome *tipo ideal*. Não se trata de uma *leitura literal* do quadro posto, até porque a mesma é impossível. Assim, esses modelos não são estanques, sendo que os tipos de dominação, aplicados em uma leitura da realidade, nunca são *puros* (SELL, Op.cit., p.110-111).

<sup>90</sup> “Do ponto de vista social, a dominação burocrática significa, em geral: 1. a tendência ao *nivelamento* no interesse da possibilidade de recrutamento universal a partir dos profissionalmente *mais qualificados*; 2. a tendência à *plutocratização* no interesse de um processo muito extenso de qualificação profissional (frequentemente quase até o fim da terceira década da vida); 3. a dominação da *impessoalidade* formalista: *sine ira et studio*, sem ódio e paixão, e, portanto, sem 'amor' e 'entusiasmo', sob a pressão de simples conceitos de *dever*, sem considerações pessoais, de modo formalmente igual para 'cada qual', isto é, cada qual dos interessados que *efetivamente* se encontram em situação igual – é assim que o funcionário ideal exerce seu cargo. Mas do mesmo modo que a burocratização cria um nivelamento estamental (tendência normal e também historicamente comprovável como tal), todo nivelamento social, por sua vez, fomenta a burocracia que, por toda parte, é a sombra inescapável da progressiva 'democracia de massas'. E isso pela eliminação do detentor do domínio estamental em virtude da apropriação dos meios e do poder administrativos e, no interesse da 'igualdade', pelo afastamento do detentor de cargos capacitado à administração 'honorária' ou 'acessória' em virtude de *propriedade*” (WEBER, Op.cit., p.147).

<sup>91</sup> WEBER, 1991, op.cit., passim..

Assim sendo, caso se trate de uma função burocrática, típica do funcionamento cotidiano da máquina pública, deve ser esta desempenhada *por servidor público efetivo*, que pres-  
tou o concurso público. O *cargo de confiança*, como visto, destina-se apenas para auxílio  
imediatos à autoridade competente. Só em situações assim é que o vínculo da *confiança* é ne-  
cessário e imperativo. Tal concepção é um dos pilares da impessoalidade, um dos princípios  
norteadores da administração pública brasileira sob a égide da Constituição de 1988.

“A Constituição pretende que os titulares de cargos públicos sejam, como regra, pro-  
vidos mediante um processo de seleção norteado por critérios objetivos e sejam investidos de  
garantias que lhes assegurem isenção no desempenho de suas funções”, destaca Justen Fi-  
lho.<sup>92</sup> “Ou seja, não é compatível com a Constituição que a generalidade dos cargos públicos  
seja de ‘livre’ provimento e demissão”.<sup>93</sup>

Dos *cargos de confiança* se desprende profícua reflexão a respeito da *tese da acesso-  
riedade*, a qual divide a doutrina. A questão é: os indicados para esses postos representam  
uma extensão do poder político da autoridade superior? São esses, os comissionados, órgãos  
dotados de fragmentos da vontade política da gestão em exercício e servem para passar as  
diretrizes e comandar a máquina pública em direção à concretização das propostas que vence-  
ram uma eleição? Uma breve pesquisa evidenciou que essa tese é mais aceita pela doutrina do  
que aquela que nega a sua validade sob o manto da lei maior atual.

Para Márcio Cammarosano, os *cargos em comissão* implicam o exercício de atribui-  
ções a serem confiadas a pessoas de absoluta fidúcia dos *agentes políticos* pois *constituem os  
canais de transmissão das diretrizes para a execução administrativa*. Obviamente que essa  
lealdade não pode justificar qualquer desrespeito aos princípios constitucionais e à legalidade.  
Mas para esse autor, os comissionados são instrumentos de controle da máquina pela autori-  
dade política.<sup>94</sup>

---

<sup>92</sup> Id., *ibid.*

<sup>93</sup> Id., *ibid.*

<sup>94</sup> “Com efeito, verifica-se desde logo que a Constituição, ao admitir que o legislador ordinário crie cargos em  
comissão, de livre nomeação e exoneração, o faz com a finalidade de propiciar ao chefe do governo o seu real  
controle mediante o concurso, para o exercício de certas funções, de pessoas de sua absoluta confiança, afinadas  
com as diretrizes políticas que devem pautar a atividade governamental. Não é, portanto, qualquer plexo unitário  
de competências que reclama seja confiado o seu exercício a esta ou aquela pessoa, a dedo escolhida, merecedo-  
ra da absoluta confiança da autoridade superior, mas apenas aqueles que, dada a natureza das atribuições a serem  
exercidas por seus titulares, justificam exigir-se deles não apenas o dever elementar de lealdade às instituições  
constitucionais e administrativas a que servirem, comum a todos os funcionários, como também um comprome-  
timento político, uma fidelidade às diretrizes estabelecidas pelos agentes políticos, uma lealdade pessoal à au-  
toridade superior. Essa lealdade, todavia, não pode justificar qualquer infringência ao princípio da legalidade,  
informador das atividades da Administração Pública. A eventual dificuldade, em certos casos, de se dizer da real  
necessidade ou não de pessoa de absoluta confiança, não elimina os casos extremos, com relação aos quais essa  
necessidade ora salta aos olhos (que é o que se verifica, por exemplo, com o cargo de Chefe de Gabinete), ora

A análise citada é feita sob a luz da norma anterior (Emenda Constitucional nº 1/1969) – porem, para essa vertente da doutrina, ela ainda se mostra acertada, conforme revela Regis Fernandes de Oliveira, para quem os *cargos de confiança* são destinatários de parte da competência do agente político – mas, diga-se, sem admitir, com isso, o apadrinhamento.<sup>95</sup> Para Aldino Graef, a administração deve estar subordinada ao comando político do governo eleito pela população, conforme art. 1º da CF – e os instrumentos para isso são os *cargos de confiança*, mas em *quantidade mínima* para o exercício do comando político.<sup>96</sup>

Marçal Justen Filho não admite a tese acima, da acessoriedade do *cargo de confiança*, defendida por Cammarosano e Oliveira. Para Justen Filho, não há indicação constitucional de que a eleição de um *agente político* deveria ser acompanhada da substituição dos ocupantes daqueles cargos. Ainda que alguns deles sejam essenciais para o comando político – notadamente os assessores mais diretos do chefe do Poder Executivo –, isso não se estenderia para *todos* os comissionados, pois muitos realizam funções administrativas. *Direção, chefia e assessoramento não significa necessariamente o exercício de função política*, portanto, mas sim a absorção de princípios constitucionais necessários ao bom andamento dos serviços. Esses nomeados, afinal, devem ser todos dotados de atributos *técnicos*. Para o autor, a condição de agente estatal não pode, assim, depender de filiação política e estar a ela submetida.<sup>97</sup>

---

inexistente, apresentando-se como indubitável a ausência de razão lógica que justifique a livre escolha do titular”. (CAMMAROSANO, Op.cit., 1984, p.95).

<sup>95</sup> “Se os cargos forem vocacionados para provimento em comissão, em percentual compatível, não há como cercear a liberdade administrativa, que ficará unicamente adstrita à sua inquestionável vontade. Isto porque sua discricionariedade, aqui, é política. Quando a lei cria esses cargos e o Chefe do Executivo os preenche com seus elementos de confiança, por si ou por seus secretários, transfere aos nomeados parte de sua competência política” (OLIVEIRA, Op.cit., 2015, p.95).

<sup>96</sup> “O elemento central do *cargo em comissão* é a questão confiança política. Esta característica não muda com o provimento restrito a servidores públicos. No regime democrático a administração deve estar subordinada ao comando político do Governo eleito pela população. ‘*Todo poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição*’ (art. 1º). Princípio fundamental da democracia. No entanto, os *cargos de confiança* política, que asseguram ao Governo o comando sobre a administração e, conseqüentemente, a implementação de seu programa, as políticas, planos e ações voltadas para o alcance dos objetivos e metas governamentais, devem ser apenas aqueles determinantes para o efetivo exercício do comando político. A direção da estrutura administrativa permanente deve ser entregue a profissionais especializados, com formação específica e experiência comprovada, oriundos da própria administração e escolhidos com base no princípio do mérito profissional. Uma estrutura e confiança política muito alargada, inevitavelmente desestrutura o funcionamento das organizações públicas, gera descontinuidade e ineficiência administrativa, além de constituir-se em elemento de permeabilidade excessiva que favorece os grupos de interesses e, até mesmo, a corrupção. A profissionalização da administração, essencial para sua modernização e melhoria da eficiência, da eficácia e da efetividade da ação administrativa, implica necessariamente na redução da estrutura de cargos de direção providos por critérios de confiança política” (GRAEF, Op.cit., 2009, p.9).

<sup>97</sup> “Também se rejeita a tese da acessoriedade do cargo em comissão relativamente àquele de Chefe do Executivo, segundo a qual o exercício das atribuições presidenciais pressupõe a disponibilidade de todos os cargos em comissão para indicação de pessoas de confiança do governante. Segundo essa proposta, isso seria decorrência do regime republicano, uma vez que a vitória de certo candidato, em virtude do sufrágio popular, imporia a necessidade de que os ocupantes dos cargos em comissão estivessem politicamente alinhados com ele. Também essa tese não se figura procedente. Não há indicação constitucional de que a eleição de um agente político deve-

A *tese da acessoriedade*, como se vê, divide a doutrina. Cammarosano e Oliveira defendem que há transferência de competência política para os comissionados, sendo eles os instrumentos de controle da máquina pública. Enquanto Justen Filho entende que as nomeações desses cargos também devem servir critérios técnicos. O fiel da balança entre as duas posições pode ser resumido em uma pergunta: os cargos em comissão devem ter mais controle ou menos controle por parte do Estado? Porque a admissão de critério técnico para o cargo e função de confiança significa, de certa medida, uma aproximação ao cargo concursado – esse sim dotado de critérios técnicos e objetivos.

A jurisprudência, como visto, tem se posicionado no sentido de coibir a criação de cargos que julga excessivos ou inadequados. A jurisprudência diz que o legislador deverá fixar a quantidade de cargos que serão necessários tendo em vista o total de cargos estáveis. Os tribunais administrativos, como o TCE-PR, vêm, por sua vez, editando prejulgados no sentido de delimitar requisitos técnicos para a nomeação de servidores em cargos de comissão.<sup>98</sup> No entanto, parece incabível tal medida, uma vez que o instituto, vinculado à *confiança*, perde espaço para a *tecnicidade*. Eis a cisão das duas vertentes: *técnica* contra *fidúcia*. Ou melhor posicionando: *técnica com fidúcia* contra *fidúcia pura*.

Outra questão que se impõe é: *qual é a quantidade ideal desses cargos?* Ambas as vertentes concordam com as atribuições mais elementares dos mesmos. Mas, para atingir a

---

ria ser acompanhada da substituição de todos os membros de cargos em comissão. Até se pode admitir que inúmeras funções supõem a confiança do governante, especialmente no tocante aos seus auxiliares diretos e imediatos. Mas não é possível generalizar a concepção de que todos os possíveis cargos em comissão deveriam ser investidos segundo um critério de simpatia pessoal do novo governante. A restrição à competência de livre nomeação e livre exoneração, mesmo para cargos em comissão, retrata conquista política, e deriva da incorporação ao sistema jurídico de princípios mais elevados acerca da Administração estatal. O princípio da democracia republicana significa não apenas a temporariedade dos mandatos eletivos, mas também a proteção do corpo administrativo contra a variação da identidade do governante. Um Estado Democrático tem de assegurar que a condição de agente estatal não dependa da filiação política do sujeito, nem que a temporariedade dos mandatos se reflita na composição dos exercentes das atividades administrativas” (JUSTEN FILHO, Op.cit., 2013, p.942).

<sup>98</sup> “iii. Direção e chefia pressupõem competências decisórias e o exercício do poder hierárquico em relação a outros servidores, nos termos previstos em ato normativo; os cargos de direção estão relacionados ao nível estratégico da organização, enquanto os cargos de chefia atuam no nível tático e operacional. iv. A função de assessoramento diz respeito ao exercício de atribuições de auxílio, quando, para o seu desempenho, for exigida relação de confiança pessoal com o servidor nomeado, hipótese em que deverá ser observada a compatibilidade da formação ou experiência profissional com as atividades a serem desenvolvidas. v. É vedada a criação de cargos em comissão para o exercício de atribuições técnicas-operacionais ou burocráticas, exceto quando o exercício dessa atividade exigir vínculo de confiança pessoal com o servidor nomeado. vi. É imperioso o estabelecimento, nas legislações municipais e estaduais, dos casos, condições e percentuais mínimos para ocupação, por servidores de carreira, de cargos em comissão, competindo ao Tribunal de Contas verificar, em concreto, se a legislação local atende aos princípios da proporcionalidade e da eficiência. vii. O quantitativo de vagas para cargos de provimento em comissão deverá guardar correlação com a estrutura administrativa do órgão/entidade, com critérios de razoabilidade sobre a proporcionalidade, incluindo as funções e características do órgão e suas atividades-fim e atividades-meio;” [PARANÁ (Estado). TCE-PR. Prejulgado nº 25. 2017. op.cit.].

plena consagração dos princípios da administração pública – notadamente o da impessoalidade – há de se perguntar: qual parâmetro quantitativo? *E ele é válido para todos os poderes?*

Regis Fernandes de Oliveira que, como visto, filia-se a tese da acessoriedade (o que, importante ressaltar outra vez, *não significa* que defenda que possa ser provida qualquer pessoa sem critério algum). O autor critica o fato de o legislador criar, a todo instante, mais *cargos em comissão*, “sem que guarde qualquer sintonia com o número de cargos de provimento efetivo”. Para evitar isso, essa invenção desmedida de novos cargos, defende que exista *uma proporção entre os preenchíveis via concurso público e de provimento em comissão*.

“Impõe-se a proporcionalidade entre os cargos de provimento em comissão com os efetivos. Supõe-se que cerca de 3% é um percentual bastante aceitável”.<sup>99</sup> Porém, o autor não embasa que critério assume para chegar a conclusão. Supõe-se que seja uma *recomendação* sua, de ordem pessoal e com base em seu estudo sobre funcionalismo.

Outras métricas são empregadas. A jurisprudência admitiu que não cabe a ela definir exatamente quantos *cargos de confiança* devem existir, conforme a ministra Carmem Lúcia: “A definição do número de cargos em comissão necessários para o adequado funcionamento de órgãos estaduais não é matéria afeita às atribuições do Poder Judiciário, menos ainda, ao Supremo Tribunal Federal, guardião da Constituição”.<sup>100</sup>

Contudo, o próprio STF adotada o termo *princípio da proporcionalidade* para defender, a exemplo do que expunha Oliveira, a adoção de uma *paridade* entre o número de cargos efetivos e comissionados.<sup>101</sup>

<sup>99</sup> OLIVEIRA, Op.cit., 2013, p. 11.

<sup>100</sup> STF, **ADI 4125/TO**, Op.cit., 2010, p. 24.

<sup>101</sup> Nesse sentido a própria ADI 4125/TO já citada, assim como outras, a saber, ordenadas por data de julgamento, a mais recente primeiro: “AGRAVO REGIMENTAL NO RECURSO EXTRAORDINÁRIO. SERVIDORES NOMEADOS PARA CARGOS EM COMISSÃO. FUNÇÕES TÉCNICAS E BUROCRÁTICAS. INADMISSIBILIDADE. PROPORCIONALIDADE ENTRE OS CARGOS EFETIVOS E OS CARGOS EM COMISSÃO (...) 2. A análise da proporcionalidade entre a quantidade de cargos efetivos e comissionados, bem como a questão referente à necessidade de prorrogação dos prazos arbitrados pela Corte de origem para cumprimento da decisão por ela proferida, demandaria o reexame do conjunto fático-probatório da causa, procedimento inadmissível em recurso extraordinário. Incidência da Súmula nº 279/STF (...)” [STF Agravo Regimental no Recurso Extraordinário **RE 1010804 AgR**, relator: min. Dias Toffoli, segunda turma, julgado em 30/06/2017, publicado em 10/08/2017, DJe-176, disponível em: <<http://tinyurl.com/yd99f4ef>>, acesso em: 19 out. 2017]; “AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE (...) DESCUMPRIMENTO DOS ARTS. 37, INC. II E V, DA CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA E DOS PRINCÍPIOS DA PROPORCIONALIDADE E DA MORALIDADE ADMINISTRATIVA (...) 3. O número de cargos efetivos (providos e vagos) existentes nos quadros do Poder Executivo tocantinense e o de cargos de provimento em comissão criados pela Lei n. 1.950/2008 evidencia a inobservância do princípio da proporcionalidade” [STF, **ADI 4125/TO**, Op.cit., 2010]; “AGRAVO INTERNO. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. ATO NORMATIVO MUNICIPAL. PRINCÍPIO DA PROPORCIONALIDADE. OFENSA. INCOMPATIBILIDADE ENTRE O NÚMERO DE SERVIDORES EFETIVOS E EM CARGOS EM COMISSÃO. I - Cabe ao Poder Judiciário verificar a regularidade dos atos normativos e de administração do Poder Público em relação às causas, aos motivos e à finalidade que os ensejam. II - Pelo princípio da proporcionalidade, há que ser guardada correlação entre o número de cargos efetivos e em comissão, de maneira que exista estrutura para atuação do Poder Legislativo local. III - Agravo improvido”



O Tribunal de Contas do Estado do Paraná, citado anteriormente, também segue o entendimento, em seu prejulgado nº 25, de que o pré-requisito é que o número de *cargos efetivos* seja maior do que o número de *cargos de confiança*. Ou seja, para saber quantos cargos comissionados podem existir, deve-se guardar relação com o número de servidores efetivos.

Assim, o quantitativo de vagas para cargos de provimento em comissão deverá “guardar correlação com a estrutura administrativa do órgão/entidade, com critérios de razoabilidade sobre a proporcionalidade, incluindo as funções e características do órgão e suas atividades-fim e atividades-meio”.<sup>102</sup>

Além disso, outro passo para a consolidação da burocracia profissional é, em tese, a regulamentação do dispositivo do art. 37, V, da CF, no qual se lê que os cargos em comissão serão “*preenchidos por servidores de carreira nos casos, condições e percentuais mínimos previstos em lei*”. Tal mecanismo visa controlar a discricionariedade do *agente político*, devendo o mesmo preencher parte dos seus *cargos de confiança* com pessoas oriundas do quadro de pessoal estável da administração pública.<sup>103</sup> O TCE-PR tece a recomendação nesse sentido: “É imperioso o estabelecimento, nas legislações municipais e estaduais, dos casos, condições e percentuais mínimos para ocupação, por servidores de carreira, de cargos em comissão”.<sup>104</sup> Como visto, tal expectativa certamente se encontra àquela que *não* vê o cargo em comissão como um *acessório* do poder político da autoridade pública investida na posição de comando.

O Decreto nº 5.497 de 21 de julho de 2005 realizou isso no âmbito federal.<sup>105</sup> Ele determinou que os grupos de *cargos de confiança* denominados de Direção e Assessoramento

---

[STF Agravo Regimental no Recurso Extraordinário **RE 365368 AgR**, relator: min. Ricardo Lewandowski, primeira turma, julgado em 22/05/2007, publicado em 29/06/2007, DJe-047, disponível em: <<http://tinyurl.com/ybezc2ac>>, acesso em: 19 out. 2017];

<sup>102</sup> PARANÁ (Estado). TCE-PR. Prejulgado nº 25. 2017. Op.cit.

<sup>103</sup> Situação a qual, no nível federal, o servidor deverá tomar uma opção para a composição de sua remuneração, o que está definido pelo art. 2º da Lei nº 11.526/2007, *in verbis*: “Art. 2º O servidor ocupante de cargo efetivo, o militar ou o empregado permanente de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, dos Municípios ou do Distrito Federal investido nos cargos a que se refere o art. 1º desta Lei [cargos em comissão da administração pública federal direta, autárquica e fundacional] poderá optar por uma das remunerações a seguir discriminadas: I - a remuneração do cargo em comissão, acrescida dos anuênios; II - a diferença entre a remuneração do cargo em comissão e a remuneração do cargo efetivo, do posto ou graduação, ou do emprego; ou III - a remuneração do cargo efetivo, do posto ou graduação, ou do emprego, acrescida do percentual de 60% (sessenta por cento) do respectivo cargo em comissão” [BRASIL. **Lei nº 11.526 de 4 de outubro de 2007**. Fixa a remuneração dos cargos e funções comissionadas da administração pública federal direta, autárquica e fundacional e dá outras providências. Disponível em: <<http://tinyurl.com/y98krnk4>>. Acesso em: 20 out. 2017].

<sup>104</sup> PARANÁ (Estado). TCE-PR. Prejulgado nº 25. 2017. Op.cit.

<sup>105</sup> O decreto parece não ter uma lei que o lastreie. Conforme visto, o art. 37, V, da CF coloca que os cargos em comissão “serão preenchidos por servidores de carreira nos casos, condições e percentuais *previstos em lei*”. E decreto não é lei. Contudo, o decreto em questão traz logo em seu enunciado que o mesmo é editado pelo “Presidente da República, no uso das atribuições que lhe confere o art. 84, incisos II e IV, alínea ‘a’ da Constituição”.

Superiores (DAS) – reservados para a elite do funcionalismo, dotados das maiores atribuições e responsabilidade no poder executivo – fossem preenchidos por *servidores de carreira* em uma taxa de 75% dos cargos DAS 1, 2 e 3 e de 50% no nível DAS 4, sem nenhuma delimitação para os cargos DAS 5 e 6.<sup>106</sup>

Recentemente, o Decreto nº 9.021 de 31 de março de 2017 mudou as porcentagens mínimas de ocupação desses cargos. Agora, 50% dos cargos DAS 1 a 4 e 60% dos cargos DAS 5 e 6 devem ser providos com servidores do quadro efetivo.<sup>107</sup>

Porém, os cargos DAS, conforme dito, formam a elite do funcionalismo e representam apenas uma pequena parte do total de *cargos e funções de confiança* espalhadas por toda a administração pública direta e indireta, nos três poderes da União. Ou seja, existem outros tipos de comissionados além das DAS nesse âmbito, conforme se verá nos próximos capítulos. Isso sem mencionar o distrito federal, os 26 estados e os 5.570 municípios Brasil afora.

Por fim, destaca-se a reflexão de Regis Fernandes de Oliveira a respeito da obra *Coronelismo, Enxada e Voto*, de Victor Nunes Leal. Para Oliveira, se mantida a proporção elevada dos *cargos de comissão* em relação aos de provimento efetivo, remanescerão *pingos* do *sistema coronelista*. Segundo ele,

Os tempos evoluíram, mas não mudaram na essência. O partido que assume o governo trabalha junto com aqueles que o apoiaram. Montam verdadeira camarilha na Administração Pública. Assaltam os cargos e, na sequência, os cofres, com voracidade invejável. O pretexto para a criação de *cargos em comissão* é sempre o mesmo: é imprescindível que haja pessoas que gozem da confiança do titular hierárquico, porque este necessita cercar-se de pessoas que lhe sejam próximas. Este quem será o vínculo com as deturpações que seguem.

Normalmente, será o cabo eleitoral, aquele que fará de tudo para manter o chefe na mesma posição para não perder a sua. Servirá de capacho na estrutura organizacional, inclusive cooptando outros para que ingressem no esquema de corrupção. Todos

---

Dispositivos esses que, por sua vez, remetem às competências privativas da presidência da República, tais como “II – exercer, com o auxílio dos Ministros de Estado, a direção superior da administração federal” e “IV – sancionar, promulgar e fazer publicar as leis, bem como expedir decretos e regulamentos para sua fiel execução”. A conclusão é que o decreto foi editado mas sem lei prévia [BRASIL. **Decreto nº 5.497 de 21 de julho de 2005**. Dispõe sobre o provimento de cargos em comissão do Grupo-Direção e Assessoramento Superiores - DAS, níveis 1 a 4, por servidores de carreira, no âmbito da administração pública federal. Disponível em: <<http://tinyurl.com/zwcnl27>>. Acesso em: 20 out. 2017].

<sup>106</sup> Dentro dessa divisão, admite-se que os cargos possuem uma importância refletida na *ordem numérica*. O cargo *menos importante* é o DAS-1 e o *mais importante* é o DAS-6. Os cargos DAS 1 a 3 estão associados mais às rotinas administrativas, caracterizando-se por possuir menos mudanças ao longo do tempo, ajudando a preservar o fluxo de funcionamento dos órgãos governamentais. [LOPEZ, Felix Garcia; PRAÇA, Sérgio. Critérios e Lógicas de Nomeação para o alto escalão da burocracia federal brasileira. In: LOPEZ, Felix Garcia (org.). **Cargos de confiança no presidencialismo de coalisão brasileiro**. Brasília: IPEA, 2015. p.107-138. ref.p.122. Disponível em: <<http://tinyurl.com/y9dvkn4b>>. Acesso em: 20 out. 2017].

<sup>107</sup> BRASIL. **Decreto nº 9.021 de 31 de março de 2017**. Altera o Decreto no 5.497, de 21 de julho de 2005, que dispõe sobre o provimento de cargos em comissão do Grupo-Direção e Assessoramento Superiores - DAS, níveis 1 a 4, por servidores de carreira, no âmbito da administração pública federal. Disponível em: <<http://tinyurl.com/yddmd846>>. Acesso em: 20 out. 2017.

só têm a se beneficiar de tal comportamento. Perde-se, então, o caráter, desmistifica-se a personalidade, corrompe-se o comportamento. O que vale é manter-se na posição a qualquer custo.

Primeiro o cargo, depois, o cofre. Quase se chega à ordem inversa. Mas, creio que ainda resta um pouco de pudor. Não muito.<sup>108</sup>

Dessa forma, ainda que formalmente vencido o familismo com a Súmula Vinculante nº 13 e demais iniciativas legais como a transparência regulamentada pela promulgação da LAI, verifica-se a que a *essência* patrimonialista persiste no seio do Estado brasileiro – pelo menos é a impressão que se tem ao verificar o que diz a doutrina consultada e a jurisprudência. Certo é que, historicamente, a falta de controle sobre as formas de admissão de funcionários no seio da máquina pública permitiu toda a forma de favorecimento a terceiros.

Porém, como essa perspectiva reage em face dos números? No próximo capítulo, um perfil quantitativo e qualitativo sobre cada poder da República será proposto, de modo a confirmar ou descartar a expectativa gerada pela literatura consultada.

---

<sup>108</sup> OLIVEIRA, Op.cit., 2013, p. 11.

### 3. PERFIL DOS COMISSIONADOS EM NÍVEL FEDERAL

Esse capítulo aborda o perfil dos ocupantes de *cargos de confiança* ou *comissionados* nos três poderes de nível federal e do Ministério Público da União, assim como os servidores detentores de *funções de confiança*. Primeiramente serão apresentados os dados mais relevantes que dizem respeito a cada uma dessas divisões, seguidos de explicações, comparativos e hipóteses extraídas a partir da observação das mesmas.

Conforme relatado no prólogo, uma grande dificuldade em analisar os dados em nível federal foi o *excesso* de informação. A pluralidade de termos empregados nos diferentes trabalhos consultados – notadamente divergentes convenções entre o que se entende por um *agente público* e suas acepções (alterando as possibilidades de manuseio de dados brutos) foi outra dificuldade. Basicamente, as fontes que buscavam mostrar um quadro amplo pecavam pela falta de detalhamento com relação a perguntas específicas que deveriam ser respondidas, a despeito da imensa quantidade de dados ofertada.

No caso dos dados referentes à União, várias foram as fontes consultadas – notadamente os portais de transparência (com destaque para o do Ministério da Transparência e Controladoria-geral, com a maior quantidade de dados brutos encontrados) e boletins de pessoal do Ministério do Planejamento que apresentavam centenas de estatísticas comparativas com base nos extratos do Sistema Integrado de Administração de Recursos Humanos (SIAPE). Porém, mesmo esses grandes serviços não contemplavam toda a administração pública direta e indireta e nem todos os poderes, ficando quase sempre restritos ao Executivo federal.

Faltava a esses, ainda, a integração terminológica mencionada no início do texto, assim como o *foco* no objeto aqui estudado. Isso foi encontrado em outro estudo: um relatório de fiscalização da Secretaria de Fiscalização de Pessoal (SEFIP), vinculada ao Tribunal de Contas da União. Essa se mostrou a iniciativa mais interessante, pois perseguia justamente o objeto da presente pesquisa: a combinação de um *recorte amplo* comparando os poderes da República com um *recorte específico*, que é o destaque para a desejada separação entre as especificidades próprias dos ocupantes de *cargos de confiança* oriundos do próprio quadro de pessoal e os estranhos à máquina, assim como as *funções de confiança* que são atribuídas apenas aos servidores efetivos. Sendo assim, esse estudo é a fonte principal dos dados desse capítulo e os outros acima mencionados são usados apenas de forma subsidiária.

O primeiro capítulo apresenta um quadro geral da administração pública federal direta e indireta e cada um dos seus poderes. Os capítulos subsequentes abordam cada poder ou ente de maneira separada – exceto o MPU, que aparece nos comparativos apenas.

### 3.1 APANHADO GERAL DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

A Administração Pública Federal conta com **1.120.412** (um milhão cento e vinte mil quatrocentos e doze) *servidores públicos*.<sup>1</sup> Esse valor compreende os três poderes (Executivo, Legislativo e Judiciário), o Ministério Público da União, fundações, autarquias, empresas públicas e sociedades de economia mista, assim como servidores civis das forças armadas.<sup>2</sup>

*Cerca de um terço desses servidores possui uma função de confiança ou um cargo comissionado* em seus respectivos entes ou órgãos. Ou seja, 69,07% (773.814) são somente servidores efetivos, 25,51% (285.824) são efetivos e titulares de uma *função de confiança* (FC) e outros 5,42% (60.774) são servidores com provimento em um *cargo de confiança* (CC) – desses, 23.976 com *vínculo precário*, ou seja, sem vínculo permanente com a APF.

Esses dados constam de um levantamento realizado pela Secretaria de Fiscalização de Pessoal (Sefip), órgão ligado ao Tribunal de Contas da União (TCU), que compreendeu uma busca em 278 órgãos e entes federais em todo o território nacional e é relativo a julho e agosto de 2015.<sup>3</sup> Tal levantamento possui como foco principal a identificação e avaliação de riscos a respeito da escolha e da investidura de servidores em FCs e CCs.<sup>4</sup>

Como peculiaridade, o estudo revelou a distribuição das FC e também a taxa de servidores ocupantes de CC que são estranhos aos quadros gerais da administração.<sup>5</sup> Também objetivou dar transparência às informações acerca de quantitativos, atribuições, requisitos de acesso e outros dados relevantes relacionados a esses cargos e funções.<sup>6</sup>

<sup>1</sup> Esse número considera apenas *servidores públicos ativos*, sendo eles *efetivos* ou *de confiança*.

<sup>2</sup> Se considerados, juntamente com os ativos, também os aposentados e pensionistas, assim como a completude das forças armadas (ativos e reservistas), o quantitativo de pessoal da ADF é de 2.207.112 pessoas em dezembro de 2016 [MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO. **Boletim Estatístico de Pessoal e Informações Organizacionais** nº 249. jan. 2017. Disponível em: <<http://tinyurl.com/y8pscryq>>. Acesso em: 25 out. 2017].

<sup>3</sup> BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Fiscalização nº 222/2015 SEFIP, TC 011.954/2015-9**. Levantamento sobre cargos em comissão e funções de confiança. 86 fl. 2015. Disponível em: <<http://tinyurl.com/y8gwfq86>>. Acesso em: 19 out. 2017.

<sup>4</sup> “Os 278 órgãos e entes federais consultados tiveram seus dados conseguidos pelo Sistema de Pessoal Civil (SIPEC) e pelo Sistema Integrado de Administração de Recursos Humanos (SIAPE). Porém, algumas empresas públicas e de economia mista somente tinham registro no Departamento de Coordenação e Governança das Empresas Estatais (DEST), órgão integrante do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. E também os órgãos das forças armadas foram consultados, uma vez que formam um elemento funcional a parte” (Id., p. 12).

<sup>5</sup> “Cabe alertar que não foram executados procedimentos para verificar se correspondem à realidade os dados constantes no SIAPE e os prestados pelos órgãos em resposta ao ofício de requisição. Em outras palavras, não foram realizados procedimentos com o intuito de avaliar os riscos relacionados à qualidade desses dados, como desatualização, não completude e erros de cadastramento” (Id., p. 13).

<sup>6</sup> “A principal diferença metodológica é que nesta fiscalização foram considerados nas análises apenas os servidores comissionados e os servidores efetivos (de carreira) não comissionados em exercício; ou seja, foram excluídos os servidores cedidos a outros órgãos, os estagiários, os terceirizados, os servidores com exercício provisório em outro órgão e os servidores contratados por tempo determinado para atender à necessidade temporária de excepcional interesse público, regulados pela Lei 8.745/1993” (Id., p. 13).

TABELA 3-1: SERVIDORES PÚBLICOS DISTRIBUÍDOS POR PODER

Poder	Cargos de Confiança (precários)	Cargos de Confiança	Funções de Confiança	Quadro estável de servidores	Total
EXE-Dest	79	138	154.334	291.144	445.695
EXE-Militar	154	151	2.608	13.820	16.733
EXE-Sipéc	7.142	25.917	64.704	402.981	500.744
<b>Executivo</b>	<b>7.375</b>	<b>26.206</b>	<b>221.646</b>	<b>707.945</b>	<b>963.172</b>
<b>Judiciário</b>	<b>654</b>	<b>7.871</b>	<b>55.964</b>	<b>51.271</b>	<b>115.760</b>
<b>Legislativo</b>	<b>15.031</b>	<b>422</b>	<b>3.743</b>	<b>4.978</b>	<b>24.174</b>
<b>Ministério Público da União</b>	<b>916</b>	<b>2.299</b>	<b>4.471</b>	<b>9.620</b>	<b>17.306</b>
<b>Total</b>	<b>23.976</b>	<b>36.798</b>	<b>285.824</b>	<b>773.814</b>	<b>1.120.412</b>

Fonte: do autor; utilizando a base de dados da Fiscalização nº 222/2015 SEFIP-TCU

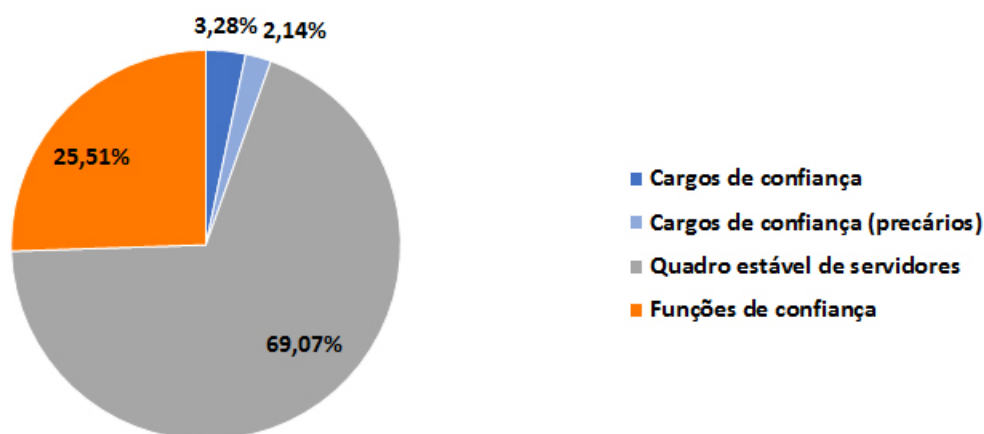
A auditoria disponibilizou também, em formato digital aberto, os dados brutos dos tabelamentos realizados, permitindo que novas combinações sejam efetuadas por aqueles que o consultam, disponível no link citado na primeira nota e rodapé deste capítulo.

Os dados da Tabela 3-1, acima ilustrada, apresentam a metodologia no que diz respeito às fontes de dados para o poder executivo. A expressão “EXE-Sipéc” significa que parte-se de informações obtidas junto aos órgãos e entidades do Poder Executivo que integram o Sistema de Pessoal Civil (SIPEC). Já “EXE-Dest” é para dados de empresas públicas e sociedades de economia mista sob a coordenação do Departamento de Coordenação e Governança das Empresas Estatais (DEST), órgão integrante do Ministério do Planejamento. E “EXE-Militar” são os servidores civis das forças armadas, sem incluir o efetivo militar (que está na casa dos 300.000 integrantes e que não interessam à presente análise por seguirem uma orientação muito diferente dos órgãos civis, opção essa também adotada pelo estudo da SEFIP).

Basicamente, pode-se entender que o dado “EXE-Sipéc” representa toda a administração pública federal, incluindo autarquias (38 no total), fundações (14), instituições de ensino (104), além de ministérios e respectivos órgãos (30) – *exceto as empresas públicas e de economia mista* (que somam 17), representadas separadamente pela expressão “EXE-Dest”.<sup>7</sup> Essas expressões irão acompanhar todo o apanhado de dados desse relatório.

<sup>7</sup> Apenas as empresas que forneceram os dados à fiscalização em resposta a ofício de requisição de dados, visto que, nos termos do relatório, são consideradas *estatais não dependentes*. Assim, integram a expressão EXE-Dest: Amazonas Distribuidora de Energia S/A, Banco da Amazônia S/A, Banco do Brasil S/A, Banco do Nordeste do Brasil S.A., Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), Caixa Econômica Federal, Companhia Hidrelétrica do São Francisco, Casa da Moeda do Brasil, Empresa de Tecnologia e Informações da Previdência Social (DATAPREV), Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos (ECT), Eletrobrás Termonuclear S.A., Furnas Centrais Elétricas S.A., Hospital Nossa Senhora da Conceição, Indústria de Metal Bélico do Brasil, (IMBEL), Empresa Brasileira de Infraestrutura Aeroportuária, Petróleo Brasileiro S/A (PETROBRÁS), Serviço Federal de Processamento de Dados (SERPRO) [BRASIL. TCU. Fiscalização nº 222/2015, TC 011.954/2015-9, op.cit.].

GRÁFICO 3-1: PROPORÇÃO DE CC E FC EM RELAÇÃO AO TOTAL DE ATIVOS NA APF



Fonte: do autor; utilizando a base de dados da Fiscalização nº 222/2015 SEFIP-TCU

Então, “EXE-Dest” serve para *representar as estatísticas das empresas públicas e de economia mista*, e o restante da administração pública está sob a expressão “EXE-Sipex” (com exceção dos servidores civis militares, “EXE-Militar”).

O poder judiciário está, por sua vez, integrado por 64 tribunais país afora, todos da alçada federal. O poder legislativo é composto pela Câmara dos Deputados e pelo Senado. E o Ministério Público da União é integrado por cinco órgãos.

Conforme dito anteriormente, e ilustrado pela Figura 3-1 (acima), pelas 278 unidades analisadas, vê-se que a Administração Pública Federal é composta de 69,07% (773.814) de servidores do quadro estável, 25,51% (285.824) servidores estáveis titulares de FC, 3,28% (36.798) servidores estáveis investidos em CC e 2,14% (23.976) de servidores com vínculo precário – ou seja, *comissionados puros*, estranhos ao quadro próprio da máquina.

Verifica-se ainda que, do total de 346.598 profissionais ocupando alguma FF ou CC, 305.198 (88,05%) são do quadro próprio dos órgãos/entidades. Isso sinaliza, de forma geral, uma *valorização* dos servidores que atuam na própria organização.<sup>8</sup>

Com base nos dados, descobre-se que a proporção de servidores ocupando *função de confiança* ou *cargo de confiança* (FC mais CC) é igual a 30,93% (346.598).

Esse aspecto quantitativo também se reflete na dimensão *pecuniária*, ou seja, naquilo que é devido em termos de *remuneração*.<sup>9</sup>

<sup>8</sup> Id., p.2.

<sup>9</sup> “A Constituição, no inc. X do art. 37, empregou a expressão *remuneração* para significar tudo o que recebe o servidor público (...) A Constituição rotula o gênero de *remuneração*, de forma a alcançar toda e qualquer contraprestação pecuniária cabível ao servidor público, e de subsídio a contraprestação pecuniária ao membro de Poder” (OLIVEIRA, Regis Fernandes de. Servidores públicos civis. **Revista dos Tribunais**, vol. 937/2013, p. 237-301, nov. 2013).

TABELA 3-2: GASTO COM REMUNERAÇÃO TOTAL DE CC E FC POR PODER

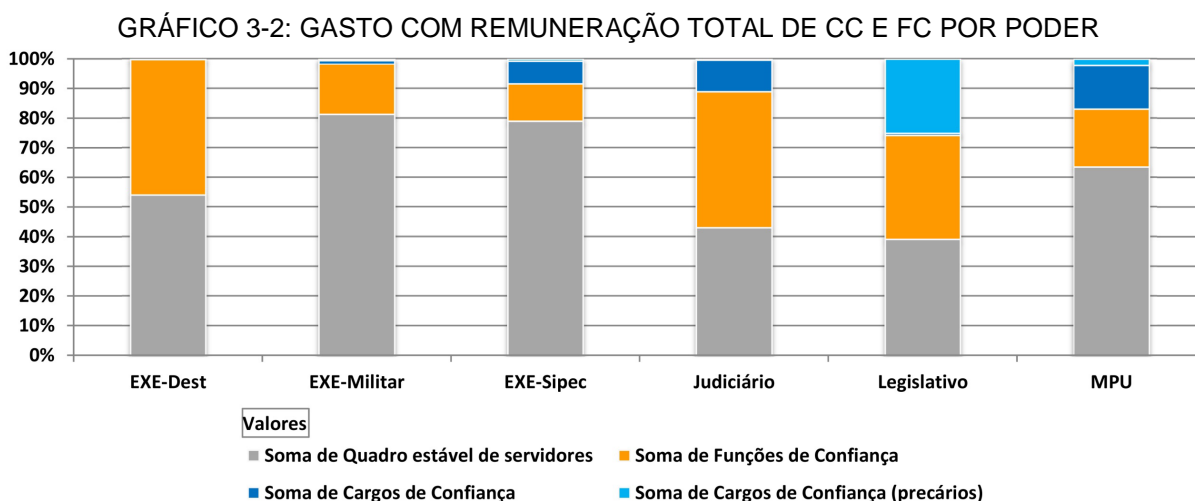
Poder	Cargos de Confiança (precários)	Cargos de Confiança	Funções de Confiança	Quadro estável de servidores	Total
EXE-Dest	R\$ 1.236.676,62	R\$ 3.080.767,55	R\$ 1.430.663.829,49	R\$ 1.687.191.752,64	R\$ 3.122.173.026,30
EXE-Militar	R\$ 662.100,07	R\$ 1.335.239,18	R\$ 19.998.985,25	R\$ 95.541.202,46	R\$ 117.537.526,96
EXE-Siprec	R\$ 37.697.178,87	R\$ 342.120.280,15	R\$ 569.421.060,95	R\$ 3.573.685.215,41	R\$ 4.522.923.735,38
Executivo	R\$ 39.595.955,56	R\$ 346.536.286,88	R\$ 2.020.083.875,69	R\$ 5.356.418.170,51	R\$ 7.762.634.288,64
Judiciário	R\$ 6.423.083,00	R\$ 149.395.100,79	R\$ 647.858.232,62	R\$ 608.464.980,97	R\$ 1.412.141.397,38
Legislativo	R\$ 76.285.001,78	R\$ 2.245.768,91	R\$ 106.779.757,18	R\$ 118.842.524,60	R\$ 304.153.052,47
MPU	R\$ 4.450.488,12	R\$ 31.027.561,93	R\$ 41.288.353,06	R\$ 132.968.916,45	R\$ 209.735.319,56
Total	R\$ 126.754.528,46	R\$ 529.204.718,51	R\$ 2.816.010.218,55	R\$ 6.216.694.592,53	R\$ 9.688.664.058,05

Fonte: do autor; utilizando a base de dados da Fiscalização nº 222/2015 SEFIP-TCU

Os números da Tabela 3-2, acima, levam em conta a *remuneração total e mensal* paga aos servidores, e não apenas o adicional de CC/FC que alguns recebem quando optam pela remuneração do cargo efetivo. Também não são considerados os gastos com servidores cedidos para outros órgãos, pelo cedente.

É válido destacar, mais uma vez, que o campo “Cargos de Confiança (precários)” indica os servidores que *não tem vínculo permanente com a administração* enquanto o campo “Cargos de Confiança” indica *servidores efetivos que receberam um cargo de confiança*. O Gráfico 3-2, abaixo, reproduz visualmente as mesmas informações da Tabela 3-2, acima.

Proporcionalmente, vê-se que os maiores gastos com a soma de todos os CC e FC ocorrem no legislativo e no judiciário. Os números escritos sobre as barras coloridas indicam as porcentagens resultantes da soma de CC e FC em cada divisão.<sup>10</sup>



Fonte: do autor; utilizando a base de dados da Fiscalização nº 222/2015 SEFIP-TCU

<sup>10</sup> Se considerados, juntamente com os ativos, também os aposentados e pensionistas, assim como a completude das forças armadas (ativos e reservistas), a despesa *média* no período originalmente considerado pela pesquisa (2015) é de R\$ 21.371.383.000,00 ou 21,4 bilhões de reais *ao mês* [MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO. Boletim estatístico. jan. 2017. Op.cit.].



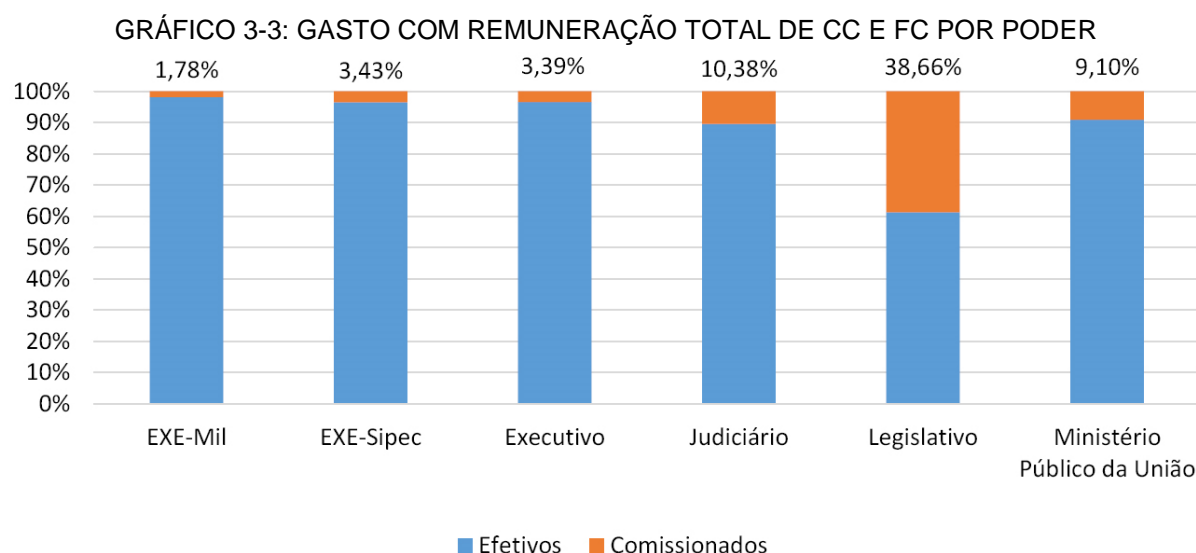
TABELA 3-3: GASTO COM REMUNERAÇÃO TOTAL DE CC E FC POR PODER

	Efetivos	Comissionados	Total Geral
EXE-Dest			
EXE-Mil	115.449.422,57	2.088.104,39	117.537.526,96
EXE-Siprec	4.367.860.821,86	155.062.913,52	4.522.923.735,38
<b>Executivo</b>	<b>4.483.310.244,43</b>	<b>157.151.017,91</b>	<b>4.640.461.262,34</b>
<b>Judiciário</b>	<b>1.129.354.226,83</b>	<b>130.820.968,93</b>	<b>1.260.175.195,76</b>
<b>Legislativo</b>	<b>186.567.635,58</b>	<b>117.585.416,89</b>	<b>304.153.052,47</b>
<b>Ministério Público da União</b>	<b>117.410.256,90</b>	<b>11.750.041,16</b>	<b>129.160.298,06</b>
<b>Totais</b>	<b>5.916.642.363,74</b>	<b>417.307.444,89</b>	<b>6.333.949.808,63</b>

Fonte: reprodução do relatório de fiscalização nº 222/2015 SEFIP-TCU

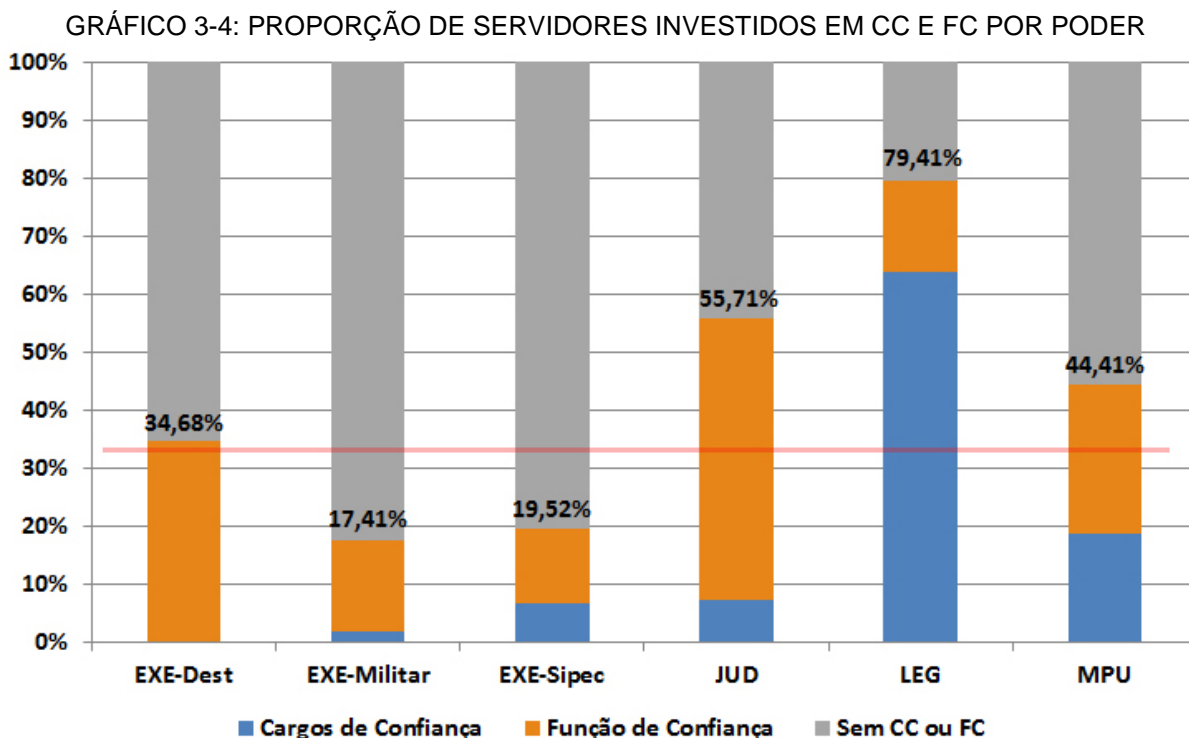
É possível, contudo, visualizar os gastos sob outra metodologia – considerar a situação de cada servidor efetivo que é ocupante de CC ou FC e *dividir a verba*. A remuneração regular de servidor efetivo, assim, conta para o gasto com efetivos (no caso daqueles que optaram por receber a remuneração do cargo efetivo mais uma fração do CC/FC, o que é permitido pela lei) e apenas a *verba extra* é contada para as atribuições de confiança.

É dessa forma que está organizada a Tabela 3-3 (acima) e o Gráfico 3-3 (abaixo). O termo “*Comissionados*”, na Tabela e no Gráfico, é usado para se referir ao conjunto de todos os CC/FC, precários ou não. Porém, os números diferem dos apresentados anteriormente. Isso porque não foram considerados os gastos de certos órgãos e entes, que não possuíam informações a respeito.<sup>11</sup>



Fonte: reprodução do relatório de fiscalização nº 222/2015 SEFIP-TCU

<sup>11</sup> Todas as empresas estatais e de economia mista (EXE-Dest), órgãos do MPU (Ministério Público do Distrito Federal e Territórios MPDFT, Ministério Público do Trabalho MPT) e órgãos do poder judiciário (Conselho de Justiça Federal CJF, Superior Tribunal de Justiça STJ, Tribunal Regional Eleitoral do Rio de Janeiro TRERJ, Tribunal Regional Eleitoral de Roraima TRERR, Tribunal Regional Federal da 4ª Região TRF04, Tribunal Regional do Trabalho da 20ª região/SE TRT20 e Tribunal Regional do Trabalho da 22ª região/PI TRT22).



Após abordar os aspectos gerais quantitativos e remuneratórios da ADF, parte-se para alguns comparativos entre os poderes Executivo, Legislativo, Judiciário e também o Ministério Público da União.

A média de servidores com vínculo de confiança dos 278 órgãos examinados foi calculada em 34,61%.<sup>12</sup> Essa média, de **34,61%** – representada pela tênue linha vermelha no Gráfico 3-4, acima – serve apenas como parâmetro de comparação. As porcentagens escritas sobre as barras do gráfico indicam a soma de *todos* CC e FC em cada poder, precário e efetivo.

Observa-se que o *judiciário*, o *legislativo* e o *MPU* tem uma proporção de servidores investidos em FC/CC *acima da média*. As *estatais* (EXE-Dest) estão praticamente *na média* para toda a administração pública federal. O restante do executivo, ou seja, o poder sem considerar as empresas estatais e de economia mista (EXE-Siphec) está *abaixo da média*, assim como a estrutura civil dos órgãos militares.

O *poder legislativo* possui o *maior índice de ocupantes dos cargos de confiança ou funções de confiança*. Simplesmente quatro a cada cinco servidores é detentor de uma CC ou uma FC. Esse índice pode indicar que esse poder possui particularidades diferentes do restante da administração pública, conforme se verá na seção dedicada a tratar do mesmo.<sup>13</sup>

<sup>12</sup> O desvio padrão foi calculado em 20,44%.

<sup>13</sup> BRASIL. TCU. Fiscalização nº 222/2015, TC 011.954/2015-9. Op.cit., p.16.

TABELA 3-4: QUANTIDADE DE SERVIDORES EM CC POR ORIGEM E PODER

Poder	Órgão não informou a classificação	Servidor cedido por outros órgãos/ entidades	Quadro Próprio	Sem Vínculo com a Administração	Total
EXE-Dest	12	2	124	79	217
EXE-Militar	-	16	135	154	305
EXE-Siprec	-	4.533	21.384	7.142	33.059
<b>Executivo</b>	<b>12</b>	<b>4.551</b>	<b>21.643</b>	<b>7.375</b>	<b>33.581</b>
<b>Judiciário</b>	<b>113</b>	<b>683</b>	<b>7.075</b>	<b>654</b>	<b>8.525</b>
<b>Legislativo</b>	<b>22</b>	<b>394</b>	<b>6</b>	<b>15.031</b>	<b>15.453</b>
<b>Ministério Público da União</b>	<b>5</b>	<b>178</b>	<b>2.116</b>	<b>916</b>	<b>3.215</b>
<b>Total Geral</b>	<b>152</b>	<b>5.806</b>	<b>30.840</b>	<b>23.976</b>	<b>60.774</b>

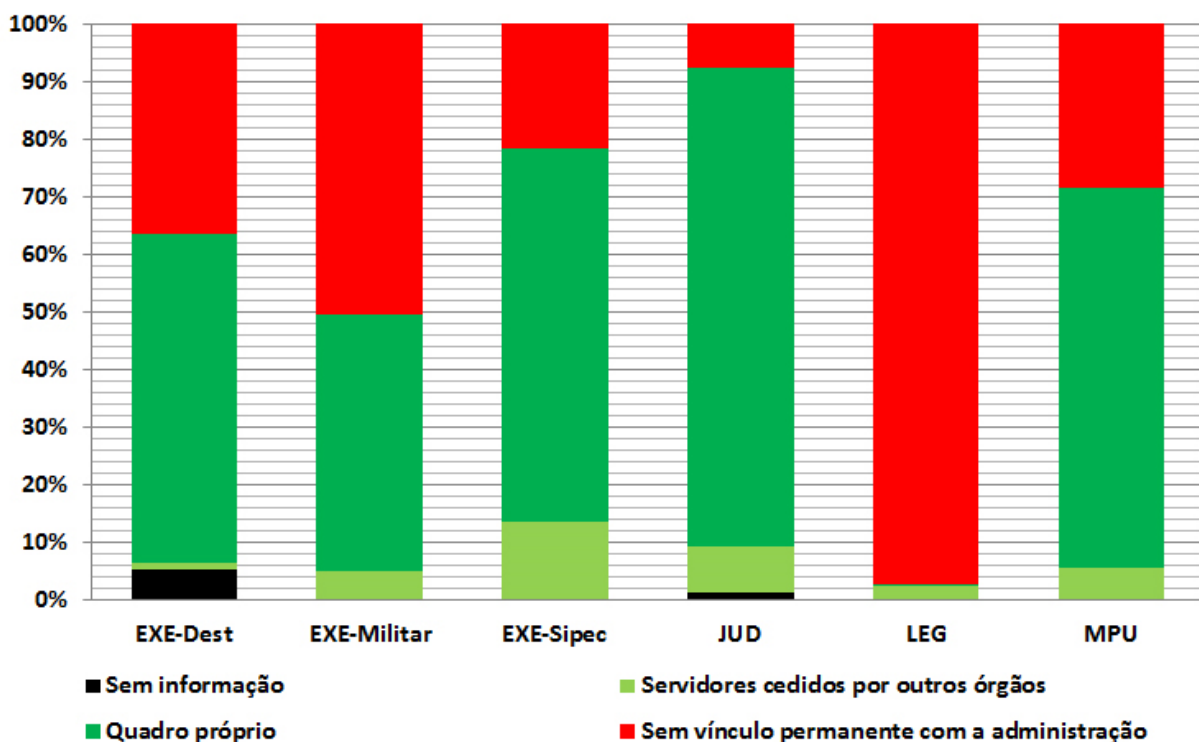
Fonte: reprodução do relatório de fiscalização nº 222/2015 SEFIP-TCU

Cabe destacar também, exclusivamente, a situação dos *providos em cargos de confiança*. A Tabela 3-4, acima, indica os números brutos e o Gráfico 3-5, abaixo, a porcentagem.

Percebe-se que o Poder que mais utiliza o *quadro próprio* para ocupar os CC (barras verdes) é o Judiciário com 82,99%, seguido pelo MPU (65,82%) e Executivo (64,45%).

Por sua vez, o perfil do Legislativo é muito diferente: *apresenta a maior proporção de servidores investidos em cargos em comissão sem vínculo permanente com a administração* (barras vermelhas), com índice de 97,27% dos comissionados estranhos ao quadro permanente da APF.

GRÁFICO 3-5: PROPORÇÃO DE SERVIDORES EM CC POR ORIGEM E PODER



Fonte: baseado no relatório de fiscalização nº 222/2015 SEFIP-TCU

TABELA 3-5: SERVIDORES SEM FC OU CC FILIADOS A PARTIDOS, POR PODER

Poder	não	sim	TOTAL	não %	sim %	total %
EXE-Dest	264.986	26.158	291.144	91,02%	8,98%	100,00%
EXE-Militar	12.404	1.416	13.820	89,75%	10,25%	100,00%
EXE-Siprec	366.372	36.609	402.981	90,92%	9,08%	100,00%
<b>Executivo</b>	<b>643.762</b>	<b>64.183</b>	<b>707.945</b>	<b>90,93%</b>	<b>9,07%</b>	<b>100,00%</b>
<b>Judiciário</b>	<b>49.157</b>	<b>2.114</b>	<b>51.271</b>	<b>95,88%</b>	<b>4,12%</b>	<b>100,00%</b>
<b>Legislativo</b>	<b>4.622</b>	<b>356</b>	<b>4.978</b>	<b>92,85%</b>	<b>7,15%</b>	<b>100,00%</b>
<b>Ministério Público da União</b>	<b>9.190</b>	<b>430</b>	<b>9.620</b>	<b>95,53%</b>	<b>4,47%</b>	<b>100,00%</b>
<b>Total Geral</b>	<b>706.731</b>	<b>67.083</b>	<b>773.814</b>	<b>91,33%</b>	<b>8,67%</b>	<b>100,00%</b>

Fonte: reprodução do relatório de fiscalização nº 222/2015 SEFIP-TCU

Mais uma questão importante é o percentual de *servidores filiados a partidos políticos* presentes na Administração Pública. Essa faceta do levantamento é útil para se verificar a pertinência ou não da *tese da acessoriedade*, abordada no capítulo 2 deste trabalho. A análise da SEFIP dividiu esses servidores com partido político em três grupos: 1) aqueles que não possuem nenhuma FC ou CC; 2) os que exercem *função de confiança*; 3) os que receberam provimento em *cargo de confiança*.

Ao observar os servidores que não ocupam CC ou FC (Tabela 3-5, acima), descobre-se que 8,67% são filiados a partidos políticos. O Executivo é o poder com maior proporção de filiados (9,07%), seguido pelo Legislativo (7,15%), MPU (4,47%) e Judiciário (4,12%). Dentro do Executivo, chama a atenção o número de servidores das Forças Armadas (“EXE-Militar”) filiados a partidos: são 10,25% – o que implica dizer que, a cada dez servidores civis vinculados a órgãos militares, um possui algum tipo de filiação partidária.

A Tabela 3-6, abaixo, indica que, do total de 285.824 *funções de confiança* disponíveis na ADF, 21.859 (7,65%) são exercidas por gente com filiação partidária. A maior porcentagem de membros de agremiações está, novamente, no Executivo (8,38%) seguido pelo Legislativo (7,53%), Judiciário (4,95%) e MPU (4,92%). No âmbito do Executivo, a maior quantidade proporcional de filiados está no setor “EXE-Siprec”, que compreende toda a administração pública naquele poder, exceto empresas estatais e de economia mista.

TABELA 3-6: FC OCUPADAS POR FILIADOS A PARTIDOS, POR PODER

Poder	não	sim	TOTAL	não %	sim %	total %
EXE-Dest	141.849	12.485	154.334	91,91%	8,09%	100,00%
EXE-Militar	2.414	194	2.608	92,56%	7,44%	100,00%
EXE-Siprec	58.799	5.905	64.704	90,87%	9,13%	100,00%
<b>Executivo</b>	<b>203.062</b>	<b>18.584</b>	<b>221.646</b>	<b>91,62%</b>	<b>8,38%</b>	<b>100,00%</b>
<b>Judiciário</b>	<b>53.191</b>	<b>2.773</b>	<b>55.964</b>	<b>95,05%</b>	<b>4,95%</b>	<b>100,00%</b>
<b>Legislativo</b>	<b>3.461</b>	<b>282</b>	<b>3.743</b>	<b>92,47%</b>	<b>7,53%</b>	<b>100,00%</b>
<b>Ministério Público da União</b>	<b>4.251</b>	<b>220</b>	<b>4.471</b>	<b>95,08%</b>	<b>4,92%</b>	<b>100,00%</b>
<b>Total Geral</b>	<b>263.965</b>	<b>21.859</b>	<b>285.824</b>	<b>92,35%</b>	<b>7,65%</b>	<b>100,00%</b>

Fonte: reprodução do relatório de fiscalização nº 222/2015 SEFIP-TCU

TABELA 3-7: CC OCUPADAS POR FILIADOS A PARTIDOS, POR PODER

Poder	não	sim	TOTAL	não %	sim %	total %
EXE-Dest	195	22	217	89,86%	10,14%	100,00%
EXE-Militar	294	11	305	96,39%	3,61%	100,00%
EXE-Sipac	29.342	3.717	33.059	88,67%	11,33%	100,00%
<b>Executivo</b>	<b>29.831</b>	<b>3.750</b>	<b>33.581</b>	<b>88,83%</b>	<b>11,17%</b>	<b>100,00%</b>
<b>Judiciário</b>	<b>8.100</b>	<b>425</b>	<b>8.525</b>	<b>95,01%</b>	<b>4,99%</b>	<b>100,00%</b>
<b>Legislativo</b>	<b>11.669</b>	<b>3.784</b>	<b>15.453</b>	<b>75,51%</b>	<b>24,49%</b>	<b>100,00%</b>
<b>Ministério Público da União</b>	<b>3.086</b>	<b>129</b>	<b>3.215</b>	<b>95,96%</b>	<b>4,04%</b>	<b>100,00%</b>
<b>Total Geral</b>	<b>52.686</b>	<b>8.088</b>	<b>60.774</b>	<b>86,69%</b>	<b>13,31%</b>	<b>100,00%</b>

Fonte: reprodução do relatório de fiscalização nº 222/2015 SEFIP-TCU

Verificando apenas os *cargos de confiança*, conforme a Tabela 3-7, acima, nota-se que o percentual de ocupantes com filiação partidária em toda a APF sobe para 13,31%. Ou seja, há um expressivo acréscimo, de 54%, em relação ao mesmo índice, dos não ocupantes desse tipo de cargo. Essa informação mostra que pode existir uma relação direta entre filiação partidária e a titularidade de CC na APF. O maior índice de filiados a partidos está no Poder Legislativo (24,49%), seguido pelo Executivo (11,17%), Judiciário (4,99%) e MPU (4,04%).

Há ainda a questão de *tempo de permanência*. Verificar o tempo *médio* em uma CC/FC serve, por exemplo, como possível indicador de qualidade do processo de escolha. Ou da existência de interesses externos na organização. Seja como for, em média, um ocupante de *cargo em comissão* permanece 777 dias (2,1 anos) em tal posto. Esse índice é válido para a APF em geral. Já o detentor de *função de confiança* fica, em média, por 863 dias (2,4 anos).<sup>14</sup>

Constata-se que os servidores civis das Forças Armadas são aqueles que permanecem por mais tempo no mesmo CC/FC – são 2.482 dias (6,8 anos) para o ocupante de CC e 2.130 (5,8 anos) para aquele que exerce FC, *em média*. O menor tempo médio em CC ocorre no Legislativo (273 dias), e o menor tempo médio em FC (546 dias ou 1,5 ano) vê-se no MPU.

A baixa média de tempo no Legislativo possui algumas possíveis explicações. Por exemplo, a coleta dos dados ocorrera em 2015 e a legislatura havia então se iniciado há pouco tempo. Logo, é razoável imaginar a troca de servidores nos postos de confiança. Além disso, aproximadamente 87% dos CC do Legislativo são ocupados por *assessores de parlamentares*.

A auditoria da SEFIP concluiu que, dentre os 278 órgãos e entidades analisados, 65 possuem mais da metade de seus servidores exercendo *função de confiança* ou ocupando *cargo de confiança* – ou seja, possuem *mais de 50,01%* dos mesmos exercendo atribuições de *direção, chefia* ou *assessoramento*. Contudo, a maioria das organizações consultadas comporta índices de 10,01 a 20,00% (75 órgãos/entes) e 20,01% a 30,00% (66 órgãos/entes).<sup>15</sup>

<sup>14</sup> BRASIL. TCU. Fiscalização nº 222/2015, TC 011.954/2015-9. Op.cit.

<sup>15</sup> Id., p.26.

### 3.2 EXECUTIVO

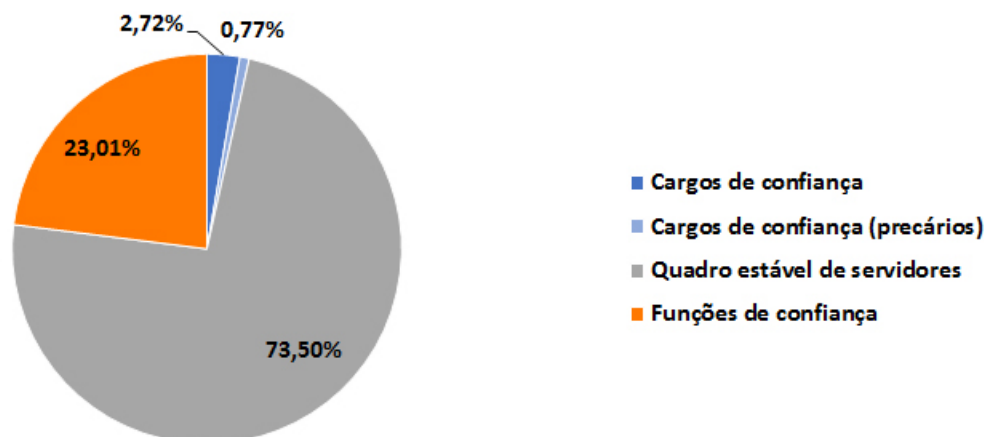
A análise específica desse poder (e também dos demais, cada um em seu subcapítulo) conta com *informações exclusivas*, que *não estão presentes* no relatório da SEFIP-TCU, muito embora tenham ligação com o trabalho desenvolvido pelos auditores – eles disponibilizaram a *base de dados* em formato “xls”, para Microsoft Excel, de modo que os dados brutos que deram origem ao relatório também foram disponibilizados no portal da instituição, com a ideia de que isso estivesse disponível para futuros pesquisadores.<sup>16</sup>

Foi precisamente o que ocorreu nesta iniciativa. Cruzando os dados brutos de remunerações e servidores, novas conclusões vieram à tona, de modo que foi necessário desenvolver *tabelas inéditas*, as quais serão abordadas ao longo do capítulo em conjunto com o material original já presente na auditoria.

Observando exclusivamente o Poder Executivo Federal, vê-se, pelo Gráfico 3-6, abaixo, que a distribuição entre os servidores ocupantes de CC e FC é semelhante ao da média da ADF.

Conforme a Tabela 3-1 já apresentou, o Executivo possui um total de 963.172 servidores – 7.375 em CCs precários (0,77%), 20.206 de efetivos exercendo CC (2,72%), 221.646 (23,01%) em FC e os demais 707.945 (73,50%) sem nenhuma atribuição ou cargo especial. Pode-se dizer que um a cada quatro servidores possui atribuições de *direção*, *chefia* e *assessoramento* no Poder Executivo.

GRÁFICO 3-6: CC E FC EM RELAÇÃO AO TOTAL DE ATIVOS NO EXECUTIVO



Fonte: do autor; utilizando a base de dados da Fiscalização nº 222/2015 SEFIP-TCU

<sup>16</sup> SECRETARIA DE FISCALIZAÇÃO DE PESSOAL. Tribunal de Contas da União. **Base de dados “Dados consolidados do levantamento.xls”**. Disponível: <<http://tinyurl.com/y8gwfq86>>. Acesso: 19 out. 2017.



TABELA 3-8: SERVIDORES E REMUNERAÇÕES POR DIVISÃO NO EXECUTIVO

	Soma das remunerações	Total de servidores	Remuneração média
<b>EXE-Dest</b>	<b>R\$ 3.122.173.026,30</b>	<b>445.695</b>	<b>R\$ 7.005,18</b>
Cargo de Confiança	R\$ 4.317.444,17	217	R\$ 19.896,06
Função de Confiança	R\$ 1.430.663.829,49	154.334	R\$ 9.269,92
Servidor sem CC/FC	R\$ 1.687.191.752,64	291.144	R\$ 5.795,04
<b>EXE-Militar</b>	<b>R\$ 117.537.526,96</b>	<b>16.733</b>	<b>R\$ 7.024,29</b>
Cargo de Confiança	R\$ 1.997.339,25	305	R\$ 6.548,65
Função de Confiança	R\$ 19.998.985,25	2.608	R\$ 7.668,32
Servidor sem CC/FC	R\$ 95.541.202,46	13.820	R\$ 6.913,26
<b>EXE-Sipéc</b>	<b>R\$ 4.522.923.735,38</b>	<b>500.744</b>	<b>R\$ 9.032,41</b>
Cargo de Confiança	R\$ 379.817.459,02	33.059	R\$ 11.489,08
Função de Confiança	R\$ 569.421.060,95	64.704	R\$ 8.800,40
Servidor sem CC/FC	R\$ 3.573.685.215,41	402.981	R\$ 8.868,12
<b>Total Geral</b>	<b>R\$ 7.762.634.288,64</b>	<b>963.172</b>	<b>R\$ 8.059,45</b>

Fonte: do autor; utilizando a base de dados da Fiscalização nº 222/2015 SEFIP-TCU

O *gasto* com servidores de cada tipo, contudo, não acompanha fielmente a proporção. É o que se pode concluir ao observar as tabelas desta página e da próxima.

A Tabela 3-8 traz a *soma mensal das remunerações de todos os servidores*, depois a quantidade deles segundo suas atribuições e, por fim, a *média remuneratória* dos mesmos. Esses números foram conseguidos *somando* toda a verba remuneratória disponível na base de dados, igualmente *somando* a quantidade de servidores sobre cada uma das divisões do Poder Executivo e, por fim, realizada uma *média aritmética* dos pagamentos. Nas tabelas desse estilo, o campo *Cargo de Confiança* compreende os de vínculo precário e permanente.

Essa exposição é interessante porque por ela pode-se ver, por exemplo, que nas *empresas públicas e de economia mista* (EXE-Dest) investigadas possuem *poucos ocupantes de cargos de confiança* – apenas 217 para um total de 445.695 servidores. No entanto, a *média de remuneração* desses 217 é alta: R\$ 19.896,06, muito acima dos ocupantes de *funções de confiança*, por exemplo, com R\$ 9.269,92, ou mesmo dos demais servidores (R\$ 5.795,04). Possivelmente esses CC são *chefes* ou *diretores*.

Porém, esse padrão não se repete dentro do próprio executivo. No restante do Poder sem considerar as estatais (EXE-Sipéc), os CC são mais numerosos (33.059 em um universo de 500.744) e também recebem, em média, por mês, muito *menos*: R\$ 11.489,08. Seja como for, com exceção dos servidores civis que trabalham em órgãos militares (EXE-Militar), o *cargo em comissão* é aquele que concentra, em média, mais *recursos*. A *remuneração*, vale lembrar, é *tudo o que o servidor recebe*, conforme esculpido no art. 37, XI, da CF. É a expressão usada para “alcançar toda e qualquer contraprestação pecuniária cabível ao servidor público”.<sup>17</sup>

<sup>17</sup> OLIVEIRA, Op.cit., 2013.

TABELA 3-9: SERVIDORES E REMUNERAÇÕES POR DIVISÃO NO EXECUTIVO EM %

	Soma das remunerações	Total de servidores	Maior proporção
<b>EXE-Dest</b>	<b>40,22%</b>	<b>46,27%</b>	<b>servidor (1,15x)</b>
Cargo de Confiança	0,06%	0,02%	remuneração (3,00x)
Função de Confiança	18,43%	16,02%	remuneração (1,15x)
Servidor sem CC/FC	21,73%	30,23%	servidor (1,39x)
<b>EXE-Militar</b>	<b>1,51%</b>	<b>1,74%</b>	<b>servidor (1,15x)</b>
Cargo de Confiança	0,03%	0,03%	equivalente (1,00x)
Função de Confiança	0,26%	0,27%	servidor (1,04x)
Servidor sem CC/FC	1,23%	1,43%	servidor (1,16x)
<b>EXE-Sipéc</b>	<b>58,27%</b>	<b>51,99%</b>	<b>remuneração (1,12x)</b>
Cargo de Confiança	4,89%	3,43%	remuneração (1,43x)
Função de Confiança	7,34%	6,72%	remuneração (1,09x)
Servidor sem CC/FC	46,04%	41,84%	remuneração (1,10x)
<b>Total Geral</b>	<b>100,00%</b>	<b>100,00%</b>	<b>-</b>

Fonte: do autor; utilizando a base de dados da Fiscalização nº 222/2015 SEFIP-TCU

A Tabela 3-9 é idêntica a anterior – mas faz as comparações por meio de *porcentagens*. Ou seja, os valores monetários das remunerações foram colocados nessa escala. Assim, vê-se que, embora os CC sejam 3,49% dos servidores (Gráfico 3-6), eles concentram 4,98% das remunerações (Tabela 3-9, somando as porcentagens para os cargos de confiança). Também está expresso em porcentagem o quantitativo dos servidores.

Essa tabela também possui a *razão das proporções* no campo “maior proporção”. Esse campo indica duas coisas: a primeira, o que a linha de informação possui mais proporcionalmente, se servidor ou se remuneração. Estar escrito ‘servidor’ significa que há mais servidores ganhando menos do que a proporção matemática devida (mais gente ganhando menos); estar escrito ‘remuneração’ quer dizer que há, proporcionalmente, mais recursos alocados do que servidores.

A segunda coisa que essa tabela mostra é, justamente, a *razão* entre o maior número e o menor número, dividindo aquele por este. Por meio dessa operação, descobre-se uma métrica de desequilíbrio matemático (o que, por certo, não significa qualquer irregularidade visto esse dado isoladamente).

Logo, é possível perceber que *mais recursos* são utilizados proporcionalmente no pagamento de detentores de FC/CC – o que é uma conclusão esperada, visto que essas atribuições são tidas como *especiais* dentro do ordenamento. Na Tabela 3-9, a coluna “maior proporção” nos mostra, como explicado, a *razão* entre remuneração e servidores. Por exemplo, nos ocupantes de CC na seção “EXE-Sipéc”, vê-se que 3,43% dos servidores concentram 4,89% dos recursos – uma razão de 1,43 vezes mais dinheiro gasto por servidor do que a *média* recomendaria.



TABELA 3-10: SERVIDORES E REMUNERAÇÕES POR ATRIBUIÇÃO DO EXECUTIVO

	Soma das remunerações	Total de servidores	Remuneração média
<b>Poder Executivo</b>			
Cargo de Confiança	R\$ 386.132.242,44	33.581	R\$ 11.498,53
Função de Confiança	R\$ 2.020.083.875,69	221.646	R\$ 9.114,01
Servidor sem CC/FC	R\$ 5.356.418.170,51	707.945	R\$ 7.566,15
<b>Total Geral</b>	<b>R\$ 7.762.634.288,64</b>	<b>963.172</b>	<b>R\$ 8.059,45</b>

Fonte: do autor; utilizando a base de dados da Fiscalização nº 222/2015 SEFIP-TCU

A Tabela 3-10, acima, e a Tabela 3-11, abaixo, também são *gêmeas*, a exemplo das duas anteriores. Elas expressam as mesmas grandezas mas uma mostra os números absolutos e a outra as porcentagens e razões.

Ao observar essas tabelas, vê-se que o Poder Executivo possui certo *padrão* quanto a remuneração de seus agentes – o que, como se verá, não é necessariamente um fenômeno comum aos demais poderes. As melhores remunerações estão com os *cargos de confiança*, com uma média de R\$ 11.498,53 – com 3,49% dos servidores concentrando 4,97% da verba. Já as funções de confiança possuem média de R\$ 9.114,01 sendo 23,01% dos servidores detendo 26,02% da verba (uma razão de 1,13 mais recursos gastos por servidor do que o padrão). E os demais servidores efetivos ganham R\$ 7.566,15, concentram 73,50% do pessoal mas ficam com 69,00% do dinheiro – uma razão de 1,07 servidores para a remuneração média no poder. A única situação que realmente salta aos olhos é a razão dos detentores de CC.

Em termos de análise, conforme dito ao longo do capítulo, o Poder Executivo foi dividido em três setores. A auditoria da SEFIP-TCU considerou que os dados são distribuídos pelas expressões “EXE-Dest” (empresas públicas e sociedades de economia mista sob a coordenação do Departamento de Coordenação e Governança de Empresas Estatais – DEST, que integra o Ministério do Planejamento), “EXE-Sipex” (todas as demais entidades e órgãos civis do Poder Executivo) e “EXE-Militar” (apenas o pessoal civil dos órgãos militares, sem considerar os efetivos militares).

TABELA 3-11: SERVIDORES E REMUNERAÇÕES POR ATRIBUIÇÃO NO EXECUTIVO EM %

	Soma das remunerações	Total de servidores	Maior proporção
<b>Poder Executivo</b>			
Cargo de Confiança	4,97%	3,49%	remuneração (1,43x)
Função de Confiança	26,02%	23,01%	remuneração (1,13x)
Servidor sem CC/FC	69,00%	73,50%	servidor (1,07x)
<b>Total Geral</b>	<b>100,00%</b>	<b>100,00%</b>	-

Fonte: do autor; utilizando a base de dados da Fiscalização nº 222/2015 SEFIP-TCU

TABELA 3-12: CC SEM VÍNCULO PERMANENTE COM A ADF NO EXECUTIVO

	Soma das remunerações	CC 'puros'	Remuneração média
<b>Poder Executivo</b>			
EXE-Dest	R\$ 1.236.676,62	79	R\$ 15.654,13
EXE-Militar	R\$ 662.100,07	154	R\$ 4.299,35
EXE-Sippec	R\$ 37.697.178,87	7.142	R\$ 5.278,24
<b>Total Geral</b>	<b>R\$ 39.595.955,56</b>	<b>7.375</b>	<b>R\$ 5.368,94</b>

Fonte: do autor; utilizando a base de dados da Fiscalização nº 222/2015 SEFIP-TCU

Das 278 entidades e órgãos analisados, 206 compõem o Poder Executivo. São 17 empresas públicas do de economia mista sob a expressão “EXE-Dest”. Quanto ao pessoal civil das forças armadas (“EXE-Militar”), são somente três órgãos analisados. Excluindo esses, o restante do Poder Executivo (“EXE-Sippec”) conta 186 órgãos.

A Tabela 3-12, acima, mostra outro dado importante, que é a taxa de *comissionados ‘puros’*, ou seja, servidores providos em cargos de confiança mas que não possuem vínculo permanente com a administração pública, constituindo-se em pessoas *estranhas* aos quadros próprios do Executivo.

O dispêndio mensal com remuneração total de ocupantes de CC é de R\$ 386.132.242,44 ou R\$ 386 milhões ao mês para 33.581 pessoas, com uma média de R\$ 11.498,53 por servidor (conforme mostrou a Tabela 3-10). Mas se forem observados os CC sem vínculo permanente com a ADF, o gasto total é de R\$ 39.595.955,56 ou R\$ 39,6 milhões ao mês para 7.375 pessoas, com uma média de R\$ 5.368,94 por servidor (Tabela 3-11). Ou seja, o CC *puro* custa  *muito menos* do que o servidor efetivo ocupando uma CC.

Assim, o *cargo de confiança*, quando é dado para uma pessoa que é de fora dos quadros estáveis da administração pública, representa uma força de trabalho com um custo muito menor – muito embora nesse caso sejam *poucos* os comissionados se comparados com o *grosso* de cargos do Poder Executivo.

Conforme mostra a Tabela 3-13, abaixo, e considerando apenas o universo dos CC, uma parte considerável do total dos CCs é ocupada com gente de fora da ADF. Em média, para cada cinco CC, um deles não integra de forma permanente a administração pública.

TABELA 3-13: PROPORÇÃO DE CC ‘PUROS’ ENTRE TODOS OS CC NO EXECUTIVO

	CC 'puros'	Total de CCs	% de CCs 'puros'
<b>Poder Executivo</b>			
EXE-Dest	79	217	36,41%
EXE-Militar	154	305	50,49%
EXE-Sippec	7.142	33.059	21,60%
<b>Total Geral</b>	<b>7.375</b>	<b>33.581</b>	<b>21,96%</b>

Fonte: do autor; utilizando a base de dados da Fiscalização nº 222/2015 SEFIP-TCU

TABELA 3-14: PROPORÇÃO DE CC 'PUROS' ENTRE OS SERVIDORES NO EXECUTIVO

	CC 'puros'	Total de servidores	% de CCs 'puros'
<b>Poder Executivo</b>			
EXE-Dest	79	445.695	0,02%
EXE-Militar	154	16.733	0,92%
EXE-Siprec	7.142	500.744	1,43%
<b>Total Geral</b>	<b>7.375</b>	<b>963.172</b>	<b>0,77%</b>

Fonte: do autor; utilizando a base de dados da Fiscalização nº 222/2015 SEFIP-TCU

Porém, quando comparados com o total de servidores no poder (conforme mostra acima a Tabela 3-14), vê-se que a sua quantidade é pequena. No setor onde mais se fazem presentes, EXE-Siprec, representam 1,43% dos servidores.

Há ainda que se dizer que o Executivo possui uma grande variedade de *cargos em comissão e funções de confiança*. A mais conhecida é o grupo de Direção e Assessoramento Superiores (DAS), um tipo de *cargo* destinado às funções mais elevadas naquele poder. São 22.180 servidores investidos nas DAS – 6.572 (29,63%) deles sem vínculo permanente com o poder público e o restante, 15.608 (70,36%), de pessoal do quadro próprio.<sup>18</sup>

Contudo, conforme visto anteriormente, o Poder Executivo conta com 33.581 providos em CC. Logo, são outros 11.401 ocupantes de *outros tipos* de cargos em comissão.<sup>19</sup> Também são *cargos*, como as DAS, mas possuem outros nomes e outras funções.<sup>20</sup>

Há também diferentes *funções de confiança* disponíveis. Afinal, o Poder Executivo possui 221.646 indivíduos exercendo essas funções. Elas possuem, tal qual as CC, diferentes nomes, apesar de serem todas *funções de confiança*.<sup>21</sup>

Os DAS merecem um momento de destaque porque são, pela própria definição contida em seu nome, os *cargos superiores* de direção e assessoria.

<sup>18</sup> Id., p.34.

<sup>19</sup> BRASIL. Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União. **Portal da Transparência**. Disponível em: <<http://www.portaltransparencia.gov.br>>. Acesso em: 25 out. 2017.

<sup>20</sup> A título de exemplo, tem-se os Cargos Comissionados de Assessoria (CA), de Assistência (CAS), de Direção (CCD), de Técnico (CDT), Cargo de Direção de Instituição Federal de Ensino Superior (CD), Cargo Comissionado de Gerência Executiva (CGE), Cargos Comissionados da Autoridade Pública Olímpica (CPA), Cargo de Natureza Especial (NES) – além dos próprios DAS (Id., *ibid.*).

<sup>21</sup> Para exemplificar, tem-se a *Função Comissionada* de Coordenador de Curso (FUC), do Departamento de Polícia Rodoviária Federal (FPR), do Departamento Nacional de Produção Mineral (FCD), do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FND), de Grandes Eventos (FGE), do Instituto Nacional da Propriedade Industrial (FIN), do Instituto Nacional de Seguro Social (FCI). Mas há, também, simplesmente, a *Função Comissionada Técnica* (FCT); Há as *Funções Gratificadas* da Lei nº 8.216/1991 (FGR) e dos Institutos Federais de Ensino Superior (FG). Também foi encontrada a função FDI do Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes (não informado o significado da sigla FDI). Existe ainda a *Gratificação de Representação* do Gabinete de Apoio (RGA), do Gabinete de Apoio Militar (RMA), do Gabinete de Ministro (RGM) e de "Serv. Ext./Censo-96 temporária" (GSE). Mas há, também, simplesmente, a chamada *Gratificação de Representação* (GR). Há a dita *Gratificação Temporária* (GT), a *Gratificação Temporária do Sistema de Proteção da Amazônia* (GTS), entre outras funções [BRASIL. Governo Federal. **Sistema de Informações Organizacionais**. Disponível em: <<http://tinyurl.com/y8fq25qt>>. Acesso em: 26 out. 2017].

TABELA 3-15: OCUPANTES DE CARGOS 'DAS' POR NÍVEL E ORIGEM NO EXECUTIVO

Situação	DAS												Total
	101.1	101.2	101.3	101.4	101.5	101.6	102.1	102.2	102.3	102.4	102.5	102.6	
Sem Vínculo	1062	871	854	805	229	89	903	813	480	354	110	2	6572
Do Quadro Próprio	3836	2963	1670	1052	220	25	742	682	310	86	16	3	11605
Cedido por Outros Órgãos	364	419	587	935	425	102	250	323	247	258	91	2	4003
Total	5262	4253	3111	2792	874	216	1895	1818	1037	698	217	7	22180

Fonte: reprodução do relatório da Fiscalização nº 222/2015 SEFIP-TCU

A Tabela 3-15, acima, mostra a distribuição dos cargos DAS no Poder Executivo. Os DAS com prefixo 101 são para os cargos de direção/chefia, e os DAS com prefixo 102 são para os cargos de assessoria. O nível **10X.1** corresponde ao menor nível hierárquico enquanto que o **10X.6** corresponde ao maior nível hierárquico.<sup>22</sup>

Conforme se vê na tabela, esse poder tem 22.180 servidores investidos em cargos DAS, dos quais 6.572 (29,63%) *não têm vínculo* com a Administração e outros 15.608 (70,36%) que são servidores do próprio quadro ou cedidos por outros órgãos.

Os cargos de *direção*, ou seja, os DAS 101.1 a 101.6, possuem duas tendências. Os níveis mais baixos de sua hierarquia (101.1 a 101.3) são ocupados, em sua maior parte, por pessoal do *quadro próprio*. Já nos níveis superiores (101.4 a 101.6), a maior proporção é de pessoal *externo* às organizações.

Os cargos de *assessoramento* (DAS 102.1 a 102.6), por sua vez, costumam ser, em parte expressiva, destinados a pessoal *sem vínculo* com a Administração – principalmente nos níveis 102.1 a 102.5. Em todos os níveis de assessoramento, há, também, mais pessoal *externo* às organizações do que de seu quadro próprio.

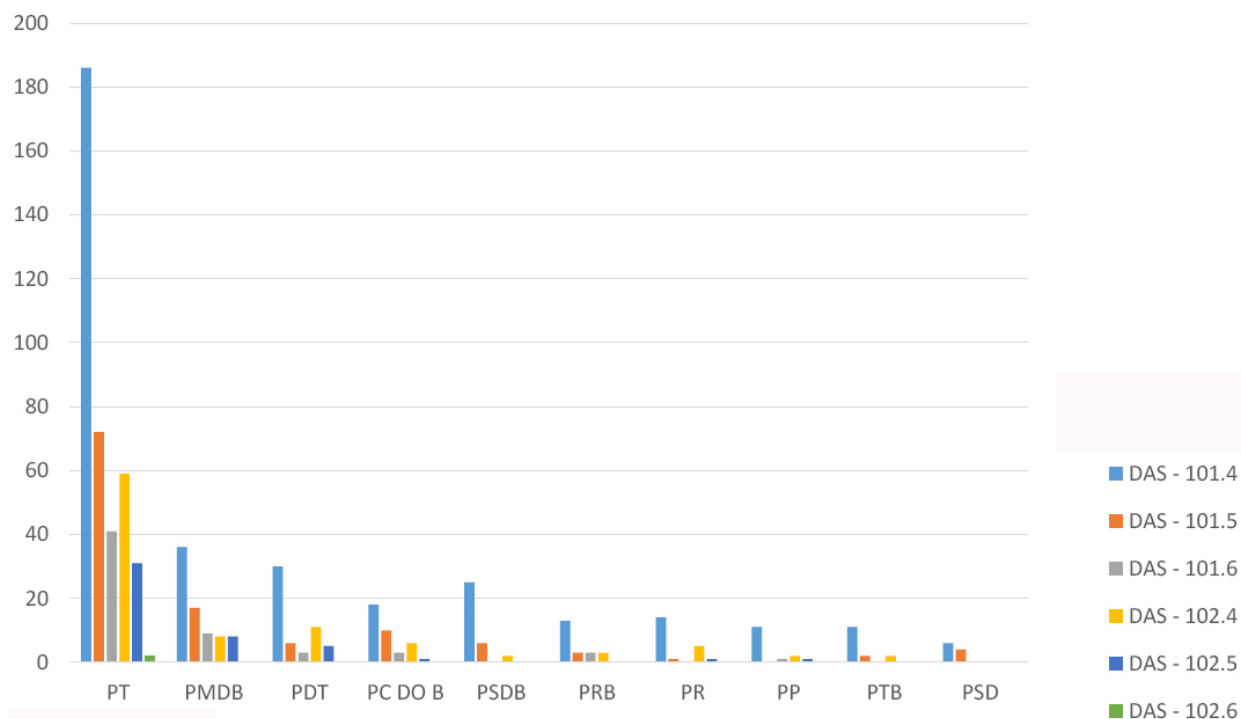
O relatório do SIPEC-TCU também analisou os DAS sob a ótica da filiação partidária. Detectou-se que 11% (2.444) desses cargos são ocupados por filiados de 31 partidos diferentes. Esse padrão de 11% é, contudo, *superado* em algumas situações. Há mais filiados em certos cargos DAS: 101.4 (15%), 101.5 (16%), 101.6 (30%), 102.4 (16%), 102.5 (24%) e 102.6 (29%). Em outras palavras, nos cargos DAS 4 a 6 a proporção de filiados a partidos políticos é 50% a 300% maior do que a proporção adotada como padrão (11%), a qual se repete apenas nos cargos DAS 1 a 3.<sup>23</sup>

O Gráfico 3-7, na página seguinte, exhibe o quantitativo de filiados nos dez partidos mais *representados* nos cargos DAS. O gráfico foca nos cargos de mais alta hierarquia de direção e de assessoria. Vale lembrar que os dados foram coletados junho e agosto de 2015.

<sup>22</sup> BRASIL. TCU. Fiscalização nº 222/2015, TC 011.954/2015-9. Op.cit., p.34.

<sup>23</sup> Id., ibid., p.36.

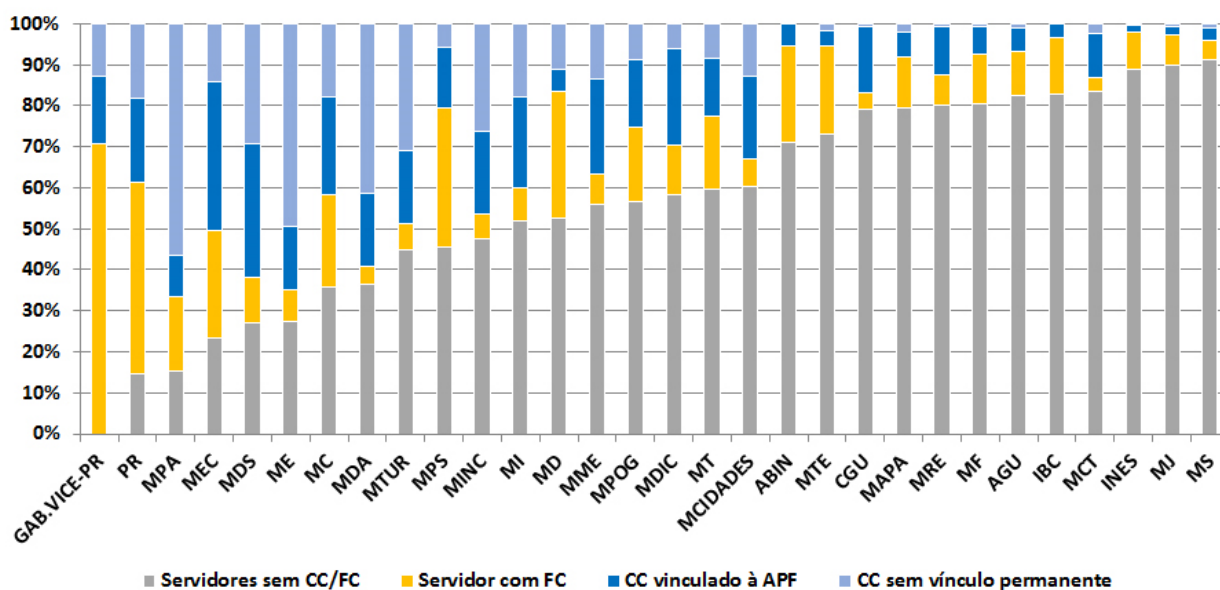
GRÁFICO 3-7: PROVIDOS EM 'DAS' E FILIADOS A PARTIDOS POLÍTICOS NO EXECUTIVO



Fonte: reprodução do relatório da Fiscalização nº 222/2015 SEFIP-TCU

Considerando que as organizações têm natureza, estrutura e atribuições distintas, é possível analisar a proporção de CC/FC entre *organizações do mesmo tipo* no mesmo poder. A ideia é verificar se, em órgãos similares, há uniformidade na estruturação dos quadros de servidores, com variações menores em relação à proporção média de servidores investidos em CC/FC. No Gráfico 3-8, abaixo, pode-se verificar a presença dos CC/FC nos *ministérios*.

GRÁFICO 3-8: CC E FC NOS MINISTÉRIOS DO PODER EXECUTIVO



Fonte: do autor, utilizando a base de dados da Fiscalização nº 222/2015 SEFIP-TCU

São 30 estruturas admitidas como ‘ministérios’ na coleta dos dados da SEFIP-TCU. Estão ordenadas pela presença de servidores com atribuição de chefia, direção ou assessoramento (presença de CC/FC). As barras cinzentas indicam servidores sem função ou cargo especial. A barra laranja indica servidor com *função de confiança*. E as azuis são para ocupantes de *cargos de confiança* – mas com uma divisão interna, o azul escuro significa um ocupante de CC que é um servidor concursado enquanto o azul claro significa um CC ‘puro’, sem vínculo com a administração. As estruturas no gráfico estão nomeadas por suas siglas.<sup>24</sup>

O gráfico assume a *distribuição proporcional* para apresentar a escala de presença de FF/CC. O Gabinete da Vice-presidência não possui um servidor sequer sem uma atribuição de confiança – mas tem apenas 126 pessoas vinculadas a ele. Já a Presidência – segunda colocada nesse *ranking* – tem um total de 4.415 servidores – 648 sem função especial, 2.066 FC e 1.701 CC (desses, 806 sem vínculo permanente com a APF).

O ministério com mais servidores em números absolutos é a Fazenda, com 31.838 membros (desses, 3.807 FC e 2.388 CC), com uma taxa de 19,46% de seus servidores ocupando FC ou CC.<sup>25</sup> É também o ministério *com mais FC e CC em números absolutos*, somando 6.195 pessoas com funções de direção/chefia ou assessoramento.

Esse é, em termos gerais, o *retrato* do funcionalismo no Poder Executivo tendo como foco a presença de FC/CC. Esse poder responde pela maioria absoluta dos serviços prestados à população de forma direta ou indireta, o que explica a concentração do número de servidores sob sua responsabilidade – dos 1.120.412 servidores ativos da União, 963.172 integram o Poder Executivo. Isso corresponde a 85,97% de todo o corpo de servidores (sem considerar nessa conta, conforme já informado, os militares ativos e reservistas, aposentados, pensionistas, entre outros). As próximas divisões do poder estatal, conforme se verá, possuem peculiaridades distintas das vistas até o presente momento.

<sup>24</sup> Na sequência que aparecem no Gráfico 3-8: Gabinete do Vice-presidente da República (GAB.VICE-PR), Presidência da República (PR) e os Ministérios da Pesca e Aquicultura (MPA), da Educação (MEC), do Desenvolvimento Social e Combate a Fome (MDS), do Esporte (ME), das Comunicações (MC), do Desenvolvimento Agrário (MDA), do Turismo (MTUR), da Previdência Social (MPS), da Cultura (MINC), da Integração Nacional (MI), da Defesa (MD), de Minas e Energia (MME), do Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG), do Desenvolvimento e Comércio Exteriores (MDIC), dos Transportes (MT), das Cidades (MCIDADES), Agência Brasileira de Inteligência (ABIN - à época não vinculada a Ministério algum), do Trabalho e Emprego (MTE), Controladoria-Geral da União (CGU - à época com tal denominação e status de ministério), da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (MAPA), das Relações Exteriores (MRE), da Fazenda (MF), Advocacia-Geral da União (AGU - status de ministério), Instituto Benjamin Constant (IBC - órgão administrativo autônomo e enquadrado como ministério na coleta), da Ciência, Tecnologia e Inovação (MCT), da Justiça (MJ) e da Saúde (MS).

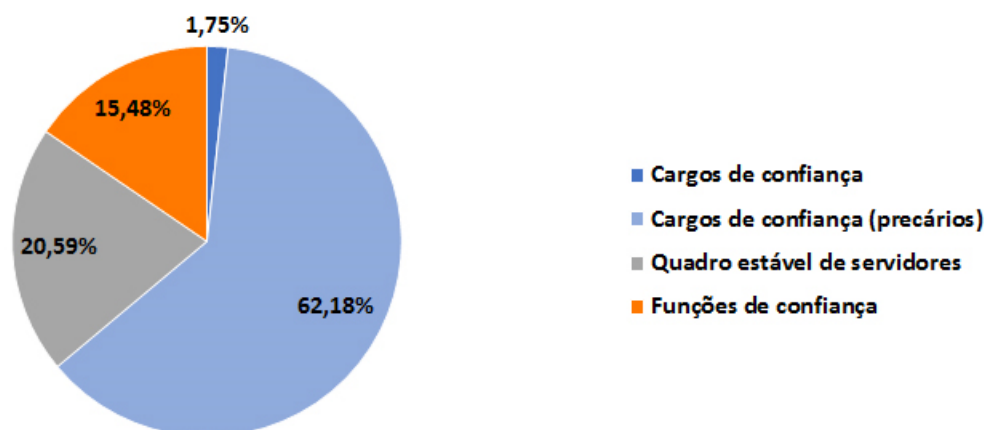
<sup>25</sup> Esses valores correspondem *apenas aos servidores vinculados diretamente ao ministério/órgão citado*. Os servidores que estão vinculados a autarquias que respondem aos ministérios (por exemplo, Universidades em relação ao Ministério da Educação) *não são computados*.



### 3.2 LEGISLATIVO

O poder Legislativo possui uma diferença na composição da estrutura do seu pessoal, diferença essa que não é encontrada nos demais poderes – o domínio dos ocupantes de *cargos em comissão*, mas com vínculo *precário*, isto é, sem vínculo permanente com a APF.

GRÁFICO 3-9: CC E FC EM RELAÇÃO AO TOTAL DE ATIVOS NO LEGISLATIVO



Fonte: do autor; utilizando a base de dados da Fiscalização nº 222/2015 SEFIP-TCU

O Gráfico 3-9, acima, mostra que 62,18% dos servidores do Legislativo são CCs *precários*. Se somadas às CCs ocupadas por efetivos e às FC, descobre-se que 79,41% dos servidores ocupam atribuição de chefia, direção ou assessoramento. Já a Tabela 3-9, abaixo, revela a situação sob o enfoque do órgão legislativo: Câmara dos Deputados, Senado ou Tribunal de Contas da União.

TABELA 3-16: SERVIDORES E REMUNERAÇÕES POR DIVISÃO NO LEGISLATIVO

	Soma das remunerações	Total de servidores	Remuneração média
<b>LEG-Câmara</b>	<b>R\$ 144.902.459,08</b>	<b>15.535</b>	<b>R\$ 9.327,48</b>
Cargo de Confiança	R\$ 56.210.284,63	12.192	R\$ 4.610,42
Função de Confiança	R\$ 49.221.183,01	1.656	R\$ 29.722,94
Servidor sem CC/FC	R\$ 39.470.991,44	1.687	R\$ 23.397,15
<b>LEG-Senado</b>	<b>R\$ 98.145.301,82</b>	<b>6.063</b>	<b>R\$ 16.187,58</b>
Cargo de Confiança	R\$ 22.066.392,88	3.239	R\$ 6.812,72
Função de Confiança	R\$ 33.656.379,78	1.176	R\$ 28.619,37
Servidor sem CC/FC	R\$ 42.422.529,16	1.648	R\$ 25.741,83
<b>LEG-TCU</b>	<b>R\$ 61.105.291,57</b>	<b>2.576</b>	<b>R\$ 23.721,00</b>
Cargo de Confiança	R\$ 254.093,18	22	R\$ 11.549,69
Função de Confiança	R\$ 23.902.194,39	911	R\$ 26.237,32
Servidor sem CC/FC	R\$ 36.949.004,00	1.643	R\$ 22.488,74
<b>Total Geral</b>	<b>R\$ 304.153.052,47</b>	<b>24.174</b>	<b>R\$ 12.581,83</b>

Fonte: do autor; utilizando a base de dados da Fiscalização nº 222/2015 SEFIP-TCU

A Tabela 3-17, abaixo, é igual a Tabela 3-16, mas os números estão apresentados em porcentagem, a exemplo do que foi exibido na análise sobre o Poder Executivo. Assim, ambas podem ser lidas em conjunto.

A primeira informação que se destaca é a *remuneração média* do ocupante de Cargo em Comissão. As casas legislativas registram os valores mais *baixos* já verificados até aqui entre todos os órgãos analisados. Na Câmara, um servidor investido em uma CC recebe em média R\$ 4.610,42 e no Senado R\$ 6.812,72. Já um servidor que *não possui nenhuma atribuição especial* possui uma remuneração média de quatro a cinco vezes *maior* – R\$ 23.397,15 na Câmara e R\$ 25.741,83 no Senado.

Não é o que se verifica no Tribunal de Contas da União, cujo recorte se assemelha mais a um órgão do judiciário (como ver-se-á adiante). Os cargos em confiança possuem remuneração média equivalente ao *dobro* das casas legislativas mas as atribuições especiais mais empregadas são as FC, não as CC.

A distribuição peculiar da verba igualmente caracteriza o poder Legislativo, não apenas o número de servidores em atribuições especiais. Na Câmara, conforme mostra a Tabela 3-17, abaixo, 50,43% dos servidores concentram apenas 18,48% de toda a remuneração – os ocupantes de CC da Câmara. É necessário somar a verba de 2,73 desses servidores para alcançar a *remuneração média* do poder. No Senado a situação é semelhante mas não tão pronunciada. Ali, é necessário juntar a o que recebem 1,85 servidores ocupantes de CC para alcançar a remuneração média.

A maior fatia da remuneração e de servidores, contudo, está na Câmara, que também é o maior órgão em número absoluto de pessoal.

TABELA 3-17: SERVIDORES E REMUNERAÇÕES POR DIVISÃO NO LEGISLATIVO EM %

	Soma das remunerações	Total de servidores	Maior proporção
<b>LEG-Câmara</b>	<b>47,64%</b>	<b>64,26%</b>	<b>servidor (1,35x)</b>
Cargo de Confiança	18,48%	50,43%	servidor (2,73x)
Função de Confiança	16,18%	6,85%	remuneração (2,36x)
Servidor sem CC/FC	12,98%	6,98%	remuneração (1,86x)
<b>LEG-Senado</b>	<b>32,27%</b>	<b>25,08%</b>	<b>remuneração (1,29x)</b>
Cargo de Confiança	7,26%	13,40%	servidor (1,85x)
Função de Confiança	11,07%	4,86%	remuneração (2,28x)
Servidor sem CC/FC	13,95%	6,82%	remuneração (2,05x)
<b>LEG-TCU</b>	<b>20,09%</b>	<b>10,66%</b>	<b>remuneração (1,88x)</b>
Cargo de Confiança	0,08%	0,09%	servidor (1,13x)
Função de Confiança	7,86%	3,77%	remuneração (2,08x)
Servidor sem CC/FC	12,15%	6,80%	remuneração (1,79x)
<b>Total Geral</b>	<b>100,00%</b>	<b>100,00%</b>	<b>-</b>

Fonte: do autor; utilizando a base de dados da Fiscalização nº 222/2015 SEFIP-TCU



TABELA 3-18: SERVIDORES E REMUNERAÇÕES POR ATRIBUIÇÃO NO LEGISLATIVO

	Soma das remunerações	Total de servidores	Remuneração média
<b>Poder Legislativo</b>			
Cargo de Confiança	R\$ 78.530.770,69	15.453	R\$ 5.081,91
Função de Confiança	R\$ 106.779.757,18	3.743	R\$ 28.527,85
Servidor sem CC/FC	R\$ 118.842.524,60	4.978	R\$ 23.873,55
<b>Total Geral</b>	<b>R\$ 304.153.052,47</b>	<b>24.174</b>	<b>R\$ 12.581,83</b>

Fonte: do autor; utilizando a base de dados da Fiscalização nº 222/2015 SEFIP-TCU

Enquanto as tabelas anteriores mostravam a situação geral conforme a divisão entre os órgãos do Legislativo, as Tabelas 3-18, acima, e 3-19, abaixo, exibem um recorte específico dos servidores por *atribuição*.

Há de se destacar, ainda, que aproximadamente 87% dos CC do Legislativo são ocupados por cargos de tipo *assessor de parlamentar*. Isso levanta a hipótese que explica, em partes, a alta presença de servidores CC com vínculo precário com a APF.<sup>26</sup>

Mesmo observando o quadro pela divisão de atribuições, sem separar os órgãos do legislativo em si, vê-se que a situação é semelhante a já mostrada. São 63,92% dos servidores recebendo o equivalente a 25,82% de todas as remunerações.

Desses dados pode-se extrair a hipótese, já vista de certa forma no Executivo mas não em grau tão numeroso como no Legislativo, sobre a *economia* que significa a nomeação de um servidor em uma CC com vínculo precário, ou seja, o provimento de uma pessoa estranha aos quadros estáveis do Estado.

Isso porque o servidor ocupante de cargo efetivo que for provido em *cargos de confiança* contará com a sua remuneração original e poderá optar por algum dos acréscimos definidos em lei – enquanto o CC precário recebe, por certo, somente a remuneração destinada àquele tipo de cargo, sem a fixação de funções distintas do que aquela definida pelo CC. Dessa maneira, o CC, na prática, funciona de forma semelhante à FC, que também acresce valores à remuneração do servidor nela investido.

TABELA 3-19: SERVIDORES E REMUNERAÇÕES POR ATRIBUIÇÃO NO LEGISLATIVO EM %

	Soma das remunerações	Total de servidores	Maior proporção
<b>Poder Legislativo</b>			
Cargo de Confiança	25,82%	63,92%	servidor (2,48x)
Função de Confiança	35,11%	15,48%	remuneração (2,27x)
Servidor sem CC/FC	39,07%	20,59%	remuneração (1,90x)
<b>Total Geral</b>	<b>100,00%</b>	<b>100,00%</b>	-

Fonte: do autor; utilizando a base de dados da Fiscalização nº 222/2015 SEFIP-TCU

<sup>26</sup> BRASIL. TCU. Fiscalização nº 222/2015, TC 011.954/2015-9. Op.cit., p.31.

TABELA 3-20: CC SEM VÍNCULO PERMANENTE COM A APF NO LEGISLATIVO

	Soma das remunerações	CC 'puros'	Remuneração média
<b>Poder Legislativo</b>			
LEG-Câmara	R\$ 54.582.839,02	11.825	R\$ 4.615,88
LEG-Senado	R\$ 21.702.162,76	3.206	R\$ 6.769,23
TCU	R\$ 0,00	0	-
<b>Total Geral</b>	<b>R\$ 76.285.001,78</b>	<b>15.031</b>	<b>R\$ 5.075,18</b>

Fonte: do autor; utilizando a base de dados da Fiscalização nº 222/2015 SEFIP-TCU

Essa situação é prevista na Lei nº 11.526 de 4 de outubro de 2007 que é válida, conforme seu art. 2º, para qualquer servidor efetivo de qualquer dos poderes da União, Estados, Municípios e Distrito Federal.<sup>27</sup>

As Tabelas 3-20, acima, e 3-21, abaixo, destacam especialmente o servidor ocupante de *cargo de confiança com vínculo precário* – nominados como *CC 'puros'* na descrição oferecida pelas tabelas. Chama a atenção o fato de o Tribunal de Contas da União possuir em *todos* os seus cargos de confiança servidores de carreira.

Por outro lado, quase a totalidade dos cargos em comissão das casas legislativas são ocupados pelos servidores de vínculo precário: 96,99% dos CC da Câmara dos Deputados e 98,98% dos CC do Senado são de pessoas originalmente de fora da APF.

Os cargos de confiança 'puros' das duas casas legislativas representam um gasto mensal da ordem de R\$ 76,3 milhões por mês para 15.031 servidores – uma média de R\$ 5.075,18 por cabeça, o que, conforme visto, é um valor considerado muito baixo se comparado com a remuneração de servidores estáveis.

TABELA 3-21: PROPORÇÃO DE CC 'PUROS' ENTRE TODOS OS CC NO LEGISLATIVO

	CCs 'puros'	Total de CCs	% de CCs 'puros'
<b>Poder Legislativo</b>			
LEG-Câmara	11.825	12.192	96,99%
LEG-Senado	3.206	3.239	98,98%
TCU	0	22	0,00%
<b>Total Geral</b>	<b>15.031</b>	<b>15.453</b>	<b>97,27%</b>

Fonte: do autor; utilizando a base de dados da Fiscalização nº 222/2015 SEFIP-TCU

<sup>27</sup> “Art. 1º – A remuneração dos cargos em comissão da administração pública federal direta, autárquica e fundacional passa a ser a constante do Anexo I desta Lei. Art. 2º – O servidor ocupante de cargo efetivo, o militar ou o empregado permanente de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, dos Municípios ou do Distrito Federal investido nos cargos a que se refere o art. 1º desta Lei poderá optar por uma das remunerações a seguir discriminadas: I - a remuneração do cargo em comissão, acrescida dos anuênios; II - a diferença entre a remuneração do cargo em comissão e a remuneração do cargo efetivo, do posto ou graduação, ou do emprego; ou III - a remuneração do cargo efetivo, do posto ou graduação, ou do emprego, acrescida do percentual de 60% (sessenta por cento) do respectivo cargo em comissão” [BRASIL. Lei nº 11.526 de 4 de outubro de 2007. Fixa a remuneração dos cargos e funções comissionadas da administração pública federal direta, autárquica e fundacional e dá outras providências. Disponível em: <<http://tinyurl.com/yaemdkck>>. Acesso em: 31 out. 2017.

TABELA 3-22: PROPORÇÃO CC 'PUROS' ENTRE TODOS OS SERVIDORES NO LEGISLATIVO

	CCs 'puros'	Total de servidores	% de CCs 'puros'
<b>Poder Legislativo</b>			
LEG-Câmara	11.825	15.535	76,12%
LEG-Senado	3.206	6.063	52,88%
TCU	0	2.576	0,00%
<b>Total Geral</b>	<b>15.031</b>	<b>24.174</b>	<b>62,18%</b>

Fonte: do autor; utilizando a base de dados da Fiscalização nº 222/2015 SEFIP-TCU

A Tabela 3-22, acima, exhibe o número de CCs 'puros' agora em comparação ao *total de servidores* nos órgãos do legislativo. Ainda assim são expressivos: 76,12% dos servidores da Câmara e 52,88% dos servidores do Senado, considerando todo o corpo funcional do poder Legislativo, são de ocupantes de *cargos de confiança* de vínculo *precário*.

TABELA 3-23: CC FILIADOS A PARTIDOS POLÍTICOS NO LEGISLATIVO

		A	B	C	D	E	F		G	H	I	J	K	L
	Partidos	Deputados	CCs da Câmara filiados a partidos	Razão CC/deputado	% Deputados	% CC	Razão em % CC/deputado		Senadores	CCs do Senado filiados a partidos	Razão CC/senador	% Senadores	% CC	Razão em % CC/senador
1	PT	69	484	7,0	13,45%	16,86%	1,25		12	164	13,7	14,81%	17,96%	1,21
2	PMDB	65	386	5,9	12,67%	13,44%	1,06		18	106	5,9	22,22%	11,61%	0,52
3	PSDB	54	310	5,7	10,53%	10,80%	1,03		10	71	7,1	12,35%	7,78%	0,63
4	PP	38	158	4,2	7,41%	5,50%	0,74		5	68	13,6	6,17%	7,45%	1,21
5	PSD	36	90	2,5	7,02%	3,13%	0,45		3	26	8,7	3,70%	2,85%	0,77
6	PSB	34	143	4,2	6,63%	4,98%	0,75		7	75	10,7	8,64%	8,21%	0,95
7	PR	34	124	3,7	6,63%	4,32%	0,65		4	43	10,8	4,94%	4,71%	0,95
8	PTB	25	131	5,2	4,87%	4,56%	0,94		3	52	17,3	3,70%	5,70%	1,54
9	PRB	21	109	5,2	4,09%	3,80%	0,93		1	20	20,0	1,23%	2,19%	1,77
10	DEM	21	139	6,6	4,09%	4,84%	1,18		5	63	12,6	6,17%	6,90%	1,12
11	PDT	20	110	5,5	3,90%	3,83%	0,98		8	63	7,9	9,88%	6,90%	0,70
12	SD	15	40	2,7	2,92%	1,39%	0,48		1	1	1,0	1,23%	0,11%	0,09
13	PSC	13	81	6,2	2,53%	2,82%	1,11		0	19	19,0	0,00%	2,08%	19,00
14	PROS	11	29	2,6	2,14%	1,01%	0,47		1	6	6,0	1,23%	0,66%	0,53
15	PPS	10	106	10,6	1,95%	3,69%	1,89		0	21	21,0	0,00%	2,30%	21,00
16	PC do B	10	81	8,1	1,95%	2,82%	1,45		1	41	41,0	1,23%	4,49%	3,64
17	PV	8	52	6,5	1,56%	1,81%	1,16		1	7	7,0	1,23%	0,77%	0,62
18	PSOL	5	57	11,4	0,97%	1,99%	2,04		1	18	18,0	1,23%	1,97%	1,60
19	PHS	5	40	8,0	0,97%	1,39%	1,43		0	2	2,0	0,00%	0,22%	2,00
20	PTN	4	33	8,3	0,78%	1,15%	1,47		0	3	3,0	0,00%	0,33%	3,00
21	PRP	3	24	8,0	0,58%	0,84%	1,43		0	5	5,0	0,00%	0,55%	5,00
22	PMN	3	31	10,3	0,58%	1,08%	1,85		0	4	4,0	0,00%	0,44%	4,00
23	PEN	2	9	4,5	0,39%	0,31%	0,80		0	2	2,0	0,00%	0,22%	2,00
24	PSDC	2	25	12,5	0,39%	0,87%	2,23		0	5	5,0	0,00%	0,55%	5,00
25	PTC	2	16	8,0	0,39%	0,56%	1,43		0	11	11,0	0,00%	1,20%	11,00
26	PT do B	1	18	18,0	0,19%	0,63%	3,22		0	5	5,0	0,00%	0,55%	5,00
27	PSL	1	22	22,0	0,19%	0,77%	3,93		0	7	7,0	0,00%	0,77%	7,00
28	PRTB	1	14	14,0	0,19%	0,49%	2,50		0	5	5,0	0,00%	0,55%	5,00
29	PCB	0	2	2,0	0,00%	0,07%	2,00		0	0	0,0	0,00%	0,00%	0,00
30	PPL	0	7	7,0	0,00%	0,24%	7,00		0	0	0,0	0,00%	0,00%	0,00

Fonte: do autor; utilizando a base de dados da Fiscalização nº 222/2015 SEFIP-TCU

A Tabela 3-23, na página anterior, é focada nas casas legislativas e em um aspecto inerente à atividade parlamentar, que é a presença de filiados de partidos políticos. A Tabela exhibe, primeiramente, o número de deputados e senadores de cada sigla e, a partir disso, compara com a quantidade filiados das respectivas agremiações que são ocupantes de *cargo de confiança com vínculo precário*.

A Tabela é orientada pela expectativa de que é razoável imaginar que, quanto mais deputados e senadores possui um partido, provavelmente mais filiados providos em CC esse partido terá. Porém, uma sigla com poucos parlamentares mas muitos filiados também pode ser indicativo de que simplesmente aquela sigla tenha a preferência em ocupar os seus cargos com muitos quadros partidários.

Os dados sobre o número de parlamentares de cada partido corresponde ao ano de 2015, no momento da posse, situação que muda ao longo da legislatura, mas que é adequada para o comparativo, uma vez que os dados da pesquisa sobre os CC remetem a julho e agosto daquele mesmo ano.<sup>28</sup>

O cabeçalho em verde, na Tabela, indica os dados da Câmara dos Deputados. A em amarelo representa o Senado Federal. Ambos tem as mesmas estatísticas: número de parlamentares; CCs filiados a partidos lotados na respectiva casa legislativa; a razão (divisão) entre o número de CCs e o número de parlamentares de cada partido; a porcentagem de parlamentar que o partido tem na casa; a porcentagem de cargos de confiança que o partido tem na casa (considerando apenas os CC filiados e com vínculo precário); a razão entre as proporções de CCs filiados a partidos e dos seus parlamentares – um número maior que 1,00 significa que há, proporcionalmente, *mais* filiados desse partido ocupando CCs do que parlamentares dessa sigla na casa legislativa.

Há situações peculiares, contudo, e essas estão destacadas em vermelho – os números estão destacados nessa cor no gráfico, sem obedecer ordem. Os números em vermelho indicam situações em que o partido em questão *não possui nenhum parlamentar* na casa legislativa mas, ainda assim, *possui filiados ocupando cargos de confiança*.

São numerosas as situações e elas podem ser vistas todas na tabela. Destaque-se aqui a situação mais pronunciada em cada casa legislativa: o Partido Pátria Livre (PPL), que não possui nenhum deputado mas tem sete filiados exercendo CC em gabinetes diversos, e também o Partido Popular Socialista (PPS) com 21 CC na casa e nenhum senador.

<sup>28</sup> BRASIL. Câmara dos Deputados. **Bancada na Posse de 2015**. Disponível em: <<http://tinyurl.com/ybmh2kkb>>. Acesso em: 31 out. 2017. GORCZESKI, Vinícius; VERGOTTI, Marco. Senado: como ficarão as bancadas em 2015. **Revista Época**, edição digital, 7 out. 2014. Disponível em: <<http://tinyurl.com/y8dhqjd7>>. Acesso em: 31 out. 2017.

A tabela revela outras situações. O Partido dos Trabalhadores (PT) possui, em números absolutos no ano do levantamento, o maior número de deputados (69) e também a maior quantidade de comissionados (484). No Senado, embora o Partido da Mobilização Democrática Brasileira (PMDB) possua o maior número de senadores (18), não tem a maior quantidade de filiados em CCs na casa (são 106 do PMDB e 164 do PT, que tem 12 senadores).

Observa-se uma tendência alta em partidos identificados com a esquerda de possuírem muitos filiados nomeados em CCs, ultrapassando assim a proporção parlamentar/servidor. Isso pode indicar uma preferência pela nomeação de membros identificados com os valores defendidos pelas agremiações. Destacam-se nesse perfil o Partido Socialismo e Liberdade (PSOL), que tem cinco deputados e 57 CCs na Câmara e um senador 18 comissionados no senado (uma razão de 11,4 servidores para cada deputado e 18,0 servidores para cada senador) e também o Partido Comunista do Brasil (PC do B) com 10 deputados e 81 servidores na Câmara (razão de 8,1 funcionários por parlamentar) e um senador com 41 servidores no Senado (razão de 41,0 CC por parlamentar).

Essa tendência também é encontrada em partidos identificados com valores religiosos. Tal como a esquerda, há indicativos de que a nomeação de CCs deve se dar por pessoas filiadas às siglas. Como exemplo tem-se o Partido da Social Democracia Cristã (PSDC) com dois deputados e 25 CCs na Câmara (razão de 12,5 funcionários por parlamentar).

Chama muito a atenção, contudo, o caso dos partidos com pouco ou nenhum parlamentar mas que ainda assim contam com muitos filiados ocupando CCs precários nas casas legislativas. Essa tendência parece ser forte em partidos de orientação religiosa que não possuem representantes eleitos e também nas mais diversas legendas *nanicas*.

Entre os partidos religiosos, o Partido Trabalhista Cristão (PTC), que não tem nenhum senador, conta com 11 servidores nomeados em *cargos de confiança* que são membros desse partido. O Partido Social Cristão (PSC) tem ainda mais filiados: 19, e nenhum senador.

Entre os nanicos, várias são as legendas que não possuem nenhum parlamentar mas contam com alguns filiados exercendo CC, principalmente no Senado. É o caso do Partido Humanista da Solidariedade (PHS – dois comissionados); Partido Trabalhista Nacional (PTN – três servidores); Partido Republicano Progressista (PRP – cinco CCs), Partido da Mobilização Nacional (PMN – quatro nomeados), entre outros.

Esses números inspiram a hipótese de que os CCs podem ser usados como *moeda de troca* entre as direções de diversas siglas derrotadas nas eleições, conseguindo assim um espaço para algum filiado defender os interesses do partido dentro do parlamento. Ou também podem ser resultado de legítimo acordo de coligações eleitorais.

### 3.3 JUDICIÁRIO

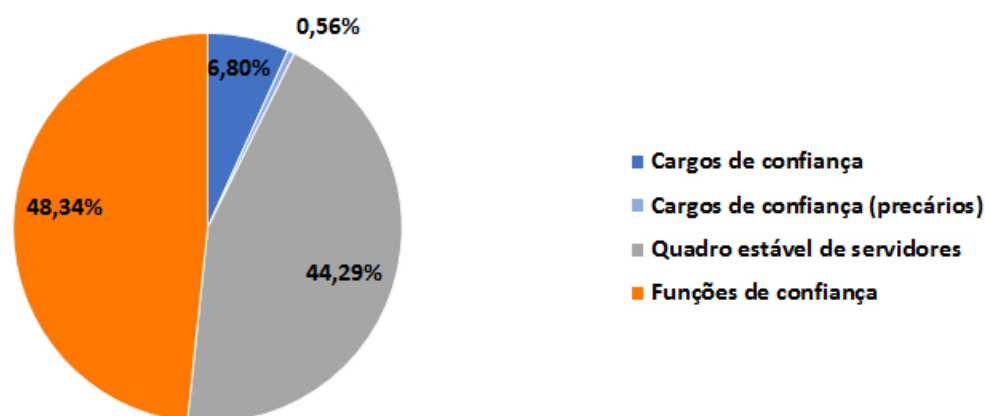
O poder Judiciário também possui uma distribuição bastante particular da estrutura de seu funcionalismo. Tal como o Executivo e o Legislativo, o Judiciário conta com uma disposição de servidores que condiz com as necessidades das funções que tal poder exerce. Assim, o Judiciário é um grande usuário das *funções de confiança*.

Nota-se que esse poder tem como padrão o uso expressivo das FC. *Mais da metade* dos servidores do quadro estável conta com uma função de confiança. E os *cargos de confiança* também são quase todos aproveitados pelo quadro estável. Uma minoria (0,56%) de cargos de confiança são destinados a gente de fora da administração pública estável.

O Judiciário também é o Poder que, proporcionalmente, tem mais servidores de outros órgãos exercendo as FC. Do total de *funções de confiança* existentes nesse poder, 10,44% delas foram investidas em servidores estáveis de outros poderes para exercer funções no Judiciário. Entre todos os poderes, é o que possui essa taxa (a de utilização de expertise de outros por meio das FC) como a mais elevada. De modo geral, o percentual de cedidos titulares de FC ainda assim é baixo, considerando o todo, apontando para a valorização dos servidores do quadro próprio das organizações.<sup>29</sup>

Considerando o número *total* de servidores, o Judiciário também é o que mais se utiliza de pessoal *cedido* para compor seu quadro estável. De acordo com a auditoria da SEFIP-TCU, 17,55% do total estável do Judiciário é de pessoal cedido de outros órgãos.<sup>30</sup>

GRÁFICO 3-10: CC E FC EM RELAÇÃO AO TOTAL DE ATIVOS NO JUDICIÁRIO



Fonte: do autor; utilizando a base de dados da Fiscalização nº 222/2015 SEFIP-TCU

<sup>29</sup> BRASIL. TCU. Fiscalização nº 222/2015, TC 011.954/2015-9. Op.cit., p.19.

<sup>30</sup> Id, p.21.



TABELA 3-24: SERVIDORES E REMUNERAÇÕES POR DIVISÃO NO JUDICIÁRIO

	Soma das remunerações	Total de servidores	Remuneração média
<b>JUD-Conselhos (2)</b>	<b>R\$ 6.264.488,74</b>	<b>590</b>	<b>R\$ 10.617,78</b>
Cargo de Confiança	R\$ 1.705.858,67	138	R\$ 12.361,29
Função de Confiança	R\$ 2.602.715,96	235	R\$ 11.075,39
Servidor sem CC/FC	R\$ 1.955.914,11	217	R\$ 9.013,43
<b>JUD-STF (1)</b>	<b>R\$ 14.847.953,00</b>	<b>1.217</b>	<b>R\$ 12.200,45</b>
Cargo de Confiança	R\$ 2.552.616,26	185	R\$ 13.797,93
Função de Confiança	R\$ 6.484.409,56	546	R\$ 11.876,21
Servidor sem CC/FC	R\$ 5.810.927,18	486	R\$ 11.956,64
<b>JUD-Superiores (4)</b>	<b>R\$ 83.666.120,63</b>	<b>7.284</b>	<b>R\$ 11.486,29</b>
Cargo de Confiança	R\$ 14.935.160,48	950	R\$ 15.721,22
Função de Confiança	R\$ 43.426.228,74	3.854	R\$ 11.267,83
Servidor sem CC/FC	R\$ 25.304.731,41	2.480	R\$ 10.203,52
<b>JUD-TJDFT (1)</b>	<b>R\$ 85.921.932,03</b>	<b>7.557</b>	<b>R\$ 11.369,85</b>
Cargo de Confiança	R\$ 9.762.534,02	502	R\$ 19.447,28
Função de Confiança	R\$ 27.114.662,24	2.483	R\$ 10.920,12
Servidor sem CC/FC	R\$ 49.044.735,77	4.572	R\$ 10.727,20
<b>JUD-TREs (27)</b>	<b>R\$ 187.214.976,84</b>	<b>23.177</b>	<b>R\$ 8.077,62</b>
Cargo de Confiança	R\$ 16.305.798,45	909	R\$ 17.938,17
Função de Confiança	R\$ 73.749.890,83	6.236	R\$ 11.826,47
Servidor sem CC/FC	R\$ 97.159.287,56	16.032	R\$ 6.060,33
<b>JUD-TRFs (5)</b>	<b>R\$ 395.156.275,05</b>	<b>30.361</b>	<b>R\$ 13.015,26</b>
Cargo de Confiança	R\$ 31.417.361,89	1.834	R\$ 17.130,51
Função de Confiança	R\$ 211.817.744,35	18.946	R\$ 11.180,08
Servidor sem CC/FC	R\$ 151.921.168,81	9.581	R\$ 15.856,50
<b>JUD-TRTs (24)</b>	<b>R\$ 639.069.651,09</b>	<b>45.574</b>	<b>R\$ 14.022,68</b>
Cargo de Confiança	R\$ 79.138.854,02	4.007	R\$ 19.750,15
Função de Confiança	R\$ 282.662.580,94	23.664	R\$ 11.944,84
Servidor sem CC/FC	R\$ 277.268.216,13	17.903	R\$ 15.487,25
<b>Total Geral</b>	<b>R\$ 1.412.141.397,38</b>	<b>115.760</b>	<b>R\$ 12.198,87</b>

Fonte: do autor; utilizando a base de dados da Fiscalização nº 222/2015 SEFIP-TCU

Destaca-se que há previsão de requisição de pessoal pela Justiça Eleitoral, prevista no Código Eleitoral, art. 30, inciso XIV, o que explica, em parte, esse resultado de muitos cedidos. Além disso, destaca-se o art. 93 da Lei 8.112/1990 que veda a cessão de servidor quando não for para exercício de CC ou FC, salvo casos previstos em leis específicas, como o próprio Código Eleitoral.<sup>31</sup> A Tabela 3-24, acima, e a 3-25, na próxima página, apresentam os dados gerais do poder Judiciário, no mesmo padrão adotado nas análises para os demais poderes. A expressão *Cargo de Confiança* congrega servidores precários e efetivos investidos nesses cargos. Porém, pelas suas peculiaridades, o Judiciário foi dividido em *grupos* de tribunais. A expressão “JUD-Conselhos (2)” congrega o Conselho da Justiça Federal (CJF) e o Conselho Nacional de Justiça (CNJ) – e por isso o número dois entre parênteses naquela expressão. A seguinte, “JUD-STF (1)”, refere-se exclusivamente ao Supremo Tribunal Federal.

<sup>31</sup> Id, p.21.

TABELA 3-25: SERVIDORES E REMUNERAÇÕES POR DIVISÃO NO JUDICIÁRIO EM %

	Soma das remunerações	Total de servidores	Maior proporção
<b>JUD-Conselhos (2)</b>	<b>0,44%</b>	<b>0,51%</b>	<b>servidor (1,16x)</b>
Cargo de Confiança	0,12%	0,12%	equivalente (1,00x)
Função de Confiança	0,18%	0,20%	servidor (1,11x)
Servidor sem CC/FC	0,14%	0,19%	servidor (1,36x)
<b>JUD-STF (1)</b>	<b>1,05%</b>	<b>1,05%</b>	<b>equivalente (1,00x)</b>
Cargo de Confiança	0,18%	0,16%	remuneração (1,13x)
Função de Confiança	0,46%	0,47%	servidor (1,02x)
Servidor sem CC/FC	0,41%	0,42%	servidor (1,02x)
<b>JUD-Superiores (4)</b>	<b>5,92%</b>	<b>6,29%</b>	<b>servidor (1,06x)</b>
Cargo de Confiança	1,06%	0,82%	remuneração (1,29x)
Função de Confiança	3,08%	3,33%	servidor (1,08x)
Servidor sem CC/FC	1,79%	2,14%	servidor (1,20x)
<b>JUD-TJDFT (1)</b>	<b>6,08%</b>	<b>6,53%</b>	<b>servidor (1,07x)</b>
Cargo de Confiança	0,69%	0,43%	remuneração (1,60x)
Função de Confiança	1,92%	2,14%	servidor (1,11x)
Servidor sem CC/FC	3,47%	3,95%	servidor (1,14x)
<b>JUD-TREs (27)</b>	<b>13,26%</b>	<b>20,02%</b>	<b>servidor (1,51x)</b>
Cargo de Confiança	1,15%	0,79%	remuneração (1,46x)
Função de Confiança	5,22%	5,39%	servidor (1,03x)
Servidor sem CC/FC	6,88%	13,85%	servidor (2,01x)
<b>JUD-TRFs (5)</b>	<b>27,98%</b>	<b>26,23%</b>	<b>remuneração (1,07x)</b>
Cargo de Confiança	2,22%	1,58%	remuneração (1,41x)
Função de Confiança	15,00%	16,37%	servidor (1,09x)
Servidor sem CC/FC	10,76%	8,28%	remuneração (1,30x)
<b>JUD-TRTs (24)</b>	<b>45,26%</b>	<b>39,37%</b>	<b>remuneração (1,15x)</b>
Cargo de Confiança	5,60%	3,46%	remuneração (1,62x)
Função de Confiança	20,02%	20,44%	servidor (1,02x)
Servidor sem CC/FC	19,63%	15,47%	remuneração (1,27x)
<b>Total Geral</b>	<b>100,00%</b>	<b>100,00%</b>	<b>-</b>

Fonte: do autor; utilizando a base de dados da Fiscalização nº 222/2015 SEFIP-TCU

Já o termo “JUD-Superiores (4)” serve para denominar os outros quatro tribunais superiores pátrios, o Superior Tribunal de Justiça (STJ), Superior Tribunal Militar (STM), Tribunal Superior Eleitoral (TSE) e Tribunal Superior do Trabalho (TST). O “JUD-TJDFT (1)” é uma estrutura federal singular, o Tribunal de Justiça do Distrito Federal e Territórios e por isso ficou com uma designação à parte. Os cinco Tribunais Regionais Federais (TRF 1 a 5) estão agrupados sob a denominação “JUD-TRFs (5)”.

Por fim, os Tribunais Regionais Eleitorais (TREs), em número de 27, estão identificados pela expressão “JUD-TREs (27)” e o mesmo para os Tribunais Regionais do Trabalho (TRTs), em número de 24, com o termo “JUD-TRTs (24)”.

Vê-se que os TRTs são as estruturas com maior quantidade de recursos em remuneração e também com a maior quantidade de servidores. Os ocupantes de FC e CCs nos TRTs também são os mais bem remunerados, em média. Já os servidores estáveis com remunerações mais baixas estão nos TREs.



TABELA 3-26: SERVIDORES E REMUNERAÇÕES POR ATRIBUIÇÃO NO JUDICIÁRIO

	Soma das remunerações	Total de servidores	Remuneração média
<b>Poder Judiciário</b>			
Cargo de Confiança	R\$ 155.818.183,79	8.525	R\$ 18.277,79
Função de Confiança	R\$ 647.858.232,62	55.964	R\$ 11.576,34
Servidor sem CC/FC	R\$ 608.464.980,97	51.271	R\$ 11.867,62
<b>Total Geral</b>	<b>R\$ 1.412.141.397,38</b>	<b>115.760</b>	<b>R\$ 12.198,87</b>

Fonte: do autor; utilizando a base de dados da Fiscalização nº 222/2015 SEFIP-TCU

O recorte exibido acima (Tabela 3-26) e abaixo (Tabela 3-27) diz respeito às remunerações e ao número de servidores por *atribuição*. É um retrato geral, de todo o poder Judiciário, escapando à lógica da divisão em tribunais adotada nas páginas anteriores. Aqui agruparam-se todos os servidores com CC, FC e aqueles que somente pertencem ao quadro estável sem nenhuma atribuição especial.

Nota-se, desde logo, que, ao contrário dos demais poderes analisados, aqui o ocupante de CC possui a *maior remuneração média* dentre todas, compreendendo nesse índice todos os CC, com vínculo originalmente estável e também com vínculo precário – essa elevada média remuneratória pode ser explicada, em hipótese, exatamente pelo elevado número de servidores efetivos que ocupam um desses cargos, uma das características do poder Judiciário.

A média remuneratória de um CC no Judiciário é de R\$ 18.277,79 enquanto que no Legislativo é de R\$ 5.081,91 e no Executivo é de R\$ 11.498,53. Contudo, são poucos os servidores ocupantes desse tipo de cargo, 7,36% do total. Ainda se pode dizer que recebem, em média, 1,50 vezes (ou 50%) a mais do que a remuneração média do poder Judiciário.

Estranhamente, a *média remuneratória* dos ocupantes de *funções de confiança* é sensivelmente *menor* (R\$ 11.576,34) do que a dos servidores do quadro estável (R\$ 11.867,62), que não possuem nenhuma atribuição especial – muito embora a soma das remunerações ainda seja maior entre os ocupantes de FC. Isso pode indicar uma estabilidade maior na carreira judiciária, de modo que muitos servidores, segundo essa hipótese, ainda contariam com remuneração em valor elevado mesmo sem contar com uma FC. Mas tal hipótese requer mais dados para ser averiguada.

TABELA 3-27: SERVIDORES E REMUNERAÇÕES POR ATRIBUIÇÃO NO JUDICIÁRIO EM %

	Soma das remunerações	Total de servidores	Maior proporção
<b>Poder Judiciário</b>			
Cargo de Confiança	11,03%	7,36%	remuneração (1,50x)
Função de Confiança	45,88%	48,34%	servidor (1,05x)
Servidor sem CC/FC	43,09%	44,29%	servidor (1,03x)
<b>Total Geral</b>	<b>100,00%</b>	<b>100,00%</b>	-

Fonte: do autor; utilizando a base de dados da Fiscalização nº 222/2015 SEFIP-TCU

TABELA 3-28: CC SEM VÍNCULO PERMANENTE COM A APF NO JUDICIÁRIO

	Soma das remunerações	CC 'puros'	Remuneração média
<b>Poder Judiciário</b>			
JUD-Conselhos (2)	R\$ 304.664,95	31	R\$ 9.827,90
JUD-STF (1)	R\$ 306.046,27	32	R\$ 9.563,95
JUD-Superiores (4)	R\$ 1.580.661,81	156	R\$ 10.132,45
JUD-TJDFT (1)	R\$ 356.523,75	37	R\$ 9.635,78
JUD-TREs (27)	R\$ 774.823,26	94	R\$ 8.242,80
JUD-TRFs (5)	R\$ 1.422.333,81	142	R\$ 10.016,44
JUD-TRTs (24)	R\$ 1.714.973,40	162	R\$ 10.586,26
<b>Total Geral</b>	<b>R\$ 6.460.027,25</b>	<b>654</b>	<b>R\$ 9.877,72</b>

Fonte: do autor; utilizando a base de dados da Fiscalização nº 222/2015 SEFIP-TCU

As tabelas desta página (3-28, acima, e 3-29, abaixo), estão focadas nos ocupantes de *cargos em comissão* sem vínculo permanente com a administração pública, os 'CC puros'. Não passam de 654 em todo o poder judiciário federal, que é composto 115.760 servidores.

Nenhum grupo de órgãos do judiciário atinge taxas expressivas de CC de vínculos precários. Os Conselhos (CNJ e CJF) são os órgãos que mais admitem pessoas de fora dos quadros estáveis, 22,46% dos seus comissionados são assim preenchidos.

Outro dado que logo se nota é o da remuneração dos 'CCs puros'. Uma vez que não são servidores estáveis, sua verba é completamente composta pelo cargo ocupado – o que faz com que os 'CCs puros' tenham os valores ainda abaixo do menor valor médio para o poder, visto nas páginas anteriores.

Os valores mais baixos pagos para um *cargo de confiança* de vínculo precário podem ser encontrados nos TREs, com uma média de R\$ 8.242,80. Os valores mais elevados estão nos TRTs (R\$ 10.586,26) – o que está abaixo do valor médio recebido por um servidor estável que exerce uma *função de confiança*, que é a remuneração mais baixa do poder (R\$ 11.576,34). Seja como for, todos os valores possuem certa equivalência, ficando na casa dos dez mil reais mensais.

TABELA 3-29: PROPORÇÃO DE CC 'PUROS' ENTRE TODOS OS CC NO LEGISLATIVO

	CCs 'puros'	Total de CCs	% de CCs 'puros'
<b>Poder Judiciário</b>			
JUD-Conselhos (2)	31	138	22,46%
JUD-STF (1)	32	185	17,30%
JUD-Superiores (4)	156	950	16,42%
JUD-TJDFT (1)	37	502	7,37%
JUD-TREs (27)	94	909	10,34%
JUD-TRFs (5)	142	1.834	7,74%
JUD-TRTs (24)	162	4.007	4,04%
<b>Total Geral</b>	<b>654</b>	<b>8.525</b>	<b>7,67%</b>

Fonte: do autor; utilizando a base de dados da Fiscalização nº 222/2015 SEFIP-TCU

TABELA 3-30: PROPORÇÃO CC 'PUROS' ENTRE TODOS OS SERVIDORES NO JUDICIÁRIO

	CCs 'puros'	Total de servidores	% de CCs 'puros'
<b>Poder Judiciário</b>			
JUD-Conselhos (2)	31	590	5,25%
JUD-STF (1)	32	1.217	2,63%
JUD-Superiores (4)	156	7.284	2,14%
JUD-TJDFT (1)	37	7.557	0,49%
JUD-TREs (27)	94	23.177	0,41%
JUD-TRFs (5)	142	30.361	0,47%
JUD-TRTs (24)	162	45.574	0,36%
<b>Total Geral</b>	<b>654</b>	<b>115.760</b>	<b>0,56%</b>

Fonte: do autor; utilizando a base de dados da Fiscalização nº 222/2015 SEFIP-TCU

A Tabela 3-30, acima, mostra um comparativo entre o total de servidores em cada grupo do poder Judiciário em contraste com a quantidade de servidores ocupantes de *cargos de confiança* de vínculo precário. Nos Conselhos atingem 5,25% dos servidores mas nos tribunais propriamente ditos – todos os demais grupos – variam entre 0,36% e 2,63%. Esse dado vem fortalecer a tese de que o poder Judiciário costuma utilizar seus *cargos e funções de confiança* dentro dos quadros estáveis da máquina pública.

De toda forma, vê-se que tanto no Legislativo quanto no Judiciário o volume de recursos dispendidos em remuneração com atribuições de chefia, direção e assessoramento é *elevado*. No Judiciário em específico, do total de R\$ 1,4 bilhão gastos mensalmente em remuneração de servidores (conforme Tabela 3-24), R\$ 800 milhões são empregados em remuneração de FC e CC.

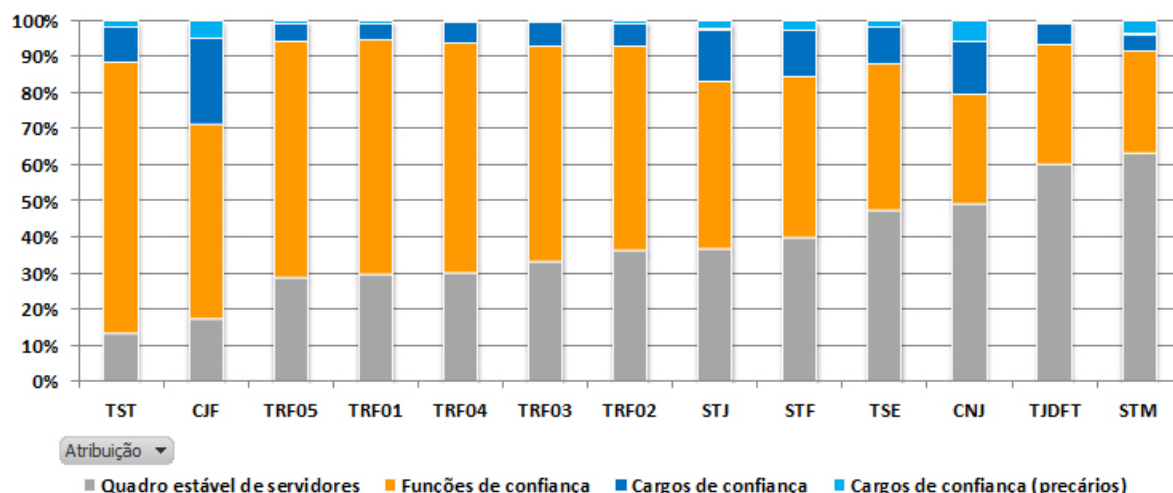
Nas páginas seguintes serão apresentados uma série de gráficos (no topo da folha) e de tabelas (no pé da mesma) com detalhes das proporções de comissionados, destrinchando os grupos e apresentando dados dos tribunais isoladamente, de forma que se poderá comparar cada um deles com seus pares. A exposição seguirá com a tabela sempre remetendo aos números que integram o gráfico que está na mesma página – o gráfico, assim, servirá para se ter uma melhor visualização dos dados presentes na tabela.

Essa opção foi tomada ao se perceber, durante o cruzamento de dados, que, muito embora as quantidades de atribuições de direção, chefia e assessoramento sejam elevadas em todo o judiciário, alguns tribunais possuem taxas que *ultrapassam os 80% do total de servidores* investidos em FC ou CC. Assim, ao mostrar os tribunais isoladamente, poder-se-á localizar os casos em que a questão se apresenta.

A SEFIP-TCU identificou que “há indícios de quantitativo excessivo de comissionados em alguns tribunais, o que também indica um risco de sobreposição de funções”.<sup>32</sup>

<sup>32</sup> BRASIL. TCU. Fiscalização nº 222/2015, TC 011.954/2015-9. Op.cit., p.54.

GRÁFICO 3-11: CC E FC NOS TRFS E TRIBUNAIS SUPERIORES



Fonte: do autor; utilizando a base de dados da Fiscalização nº 222/2015 SEFIP-TCU

O Tribunal Superior do Trabalho (TST) possui somente 13,3% do seu quadro estável *sem* ocupar uma *função* ou *cargo de confiança*. É o que aponta o Gráfico 3-11 (acima) e a Tabela 3-31 (abaixo). O TST possui um dispêndio mensal de R\$ 27.713.728,13 – dessa quantia, R\$ 3.325.301,44 são destinados ao pagamento do quadro estável do órgão, ficando o restante para os servidores investidos em FC ou ocupantes de CC.

O Superior Tribunal Militar (STM), por sua vez, possui o menor índice de atribuições de chefia, direção e assessoramento. O gasto total mensal com remuneração de servidores é de R\$ 11.585.044,72 e, dessa quantia, R\$ 5.016.192,31 são gastos com as atribuições especiais.<sup>33</sup>

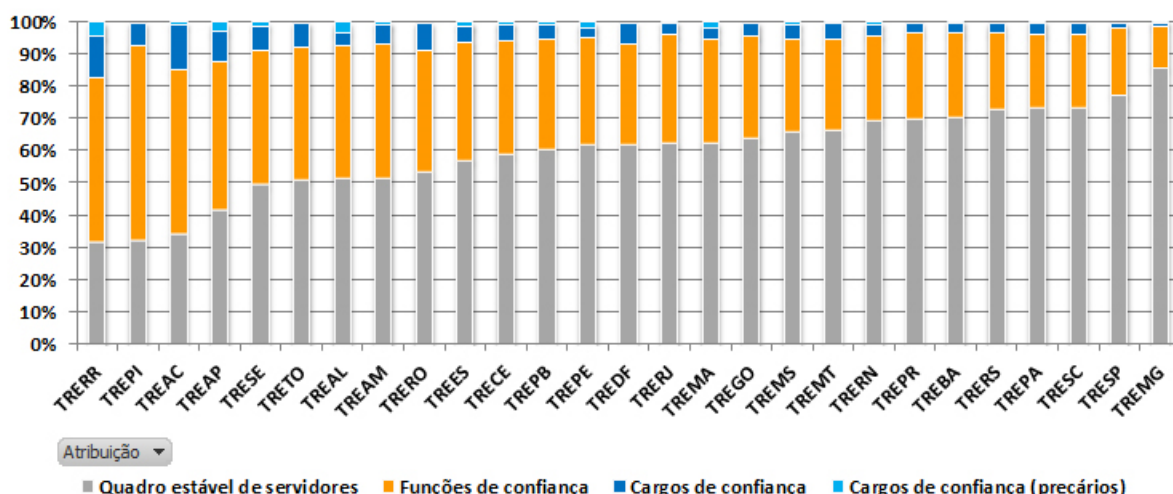
TABELA 3-31: CC E FC NOS TRFS E TRIBUNAIS SUPERIORES

	Quadro estável	FCs	CCs	CCs precários	Total
CJF	40	126	55	11	232
CNJ	177	109	52	20	358
STF	486	546	153	32	1.217
STJ	1.105	1.404	440	68	3.017
STM	722	325	50	41	1.138
TJDFT	4.572	2.483	465	37	7.557
TRF01	2.654	5.750	421	47	8.872
TRF02	1.761	2.777	293	39	4.870
TRF03	2.231	4.026	433	16	6.706
TRF04	1.695	3.571	344	4	5.614
TRF05	1.240	2.822	201	36	4.299
TSE	329	283	70	10	692
TST	324	1.842	234	37	2.437
<b>Total</b>	<b>17.336</b>	<b>26.064</b>	<b>3.211</b>	<b>398</b>	<b>47.009</b>

Fonte: do autor; utilizando a base de dados da Fiscalização nº 222/2015 SEFIP-TCU

<sup>33</sup> SECRETARIA DE FISCALIZAÇÃO DE PESSOAL. Tribunal de Contas da União. **Base de dados “Dados consolidados do levantamento.xls”**. Disponível: <<http://tinyurl.com/y8gwfq86>>. Acesso: 19 out. 2017.

GRÁFICO 3-12: CC E FC NOS TREs



Fonte: do autor; utilizando a base de dados da Fiscalização nº 222/2015 SEFIP-TCU

Os TREs do Piauí e de Roraima possuem somente 32,5% e 31,6% dos servidores sem uma FC ou CC. Situação semelhante se vê no Acre, Amapá e Sergipe. Possuem em comum o número de servidores totais – que é baixo comparado ao de outros Estados.

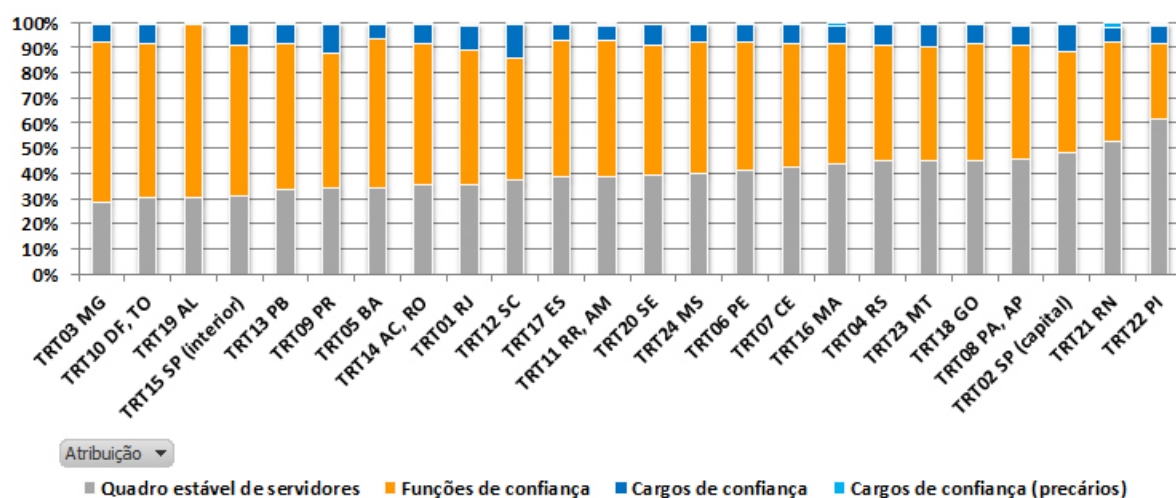
TABELA 3-32: CC E FC NOS TREs

	Quadro estável	FCs	CCs	CCs precários	Total
TREAC	53	79	22	1	155
TREAL	206	165	16	12	399
TREAM	192	155	21	3	371
TREAP	74	82	17	5	178
TREBA	892	336	41	1	1.270
TRECE	431	258	37	6	732
TREDF	287	145	30	0	462
TREES	268	171	24	6	469
TREGO	528	258	36	0	822
TREMA	438	224	24	12	698
TREMG	3.494	517	49	1	4.061
TREMS	378	163	27	3	571
TREMT	386	166	29	1	582
TREPA	715	226	33	1	975
TREPB	344	193	25	5	567
TREPE	570	308	26	17	921
TREPI	126	234	28	0	388
TREPR	914	349	42	0	1.305
TRERJ	781	423	44	4	1.252
TRERN	504	189	24	6	723
TRERO	168	119	27	0	314
TRERR	43	70	17	6	136
TRERS	951	313	43	0	1.307
TRESC	685	216	33	0	934
TRESE	161	137	24	4	326
TRESP	2.276	606	51	0	2.933
TRETO	167	134	25	0	326
<b>Total</b>	<b>16.032</b>	<b>6.236</b>	<b>815</b>	<b>94</b>	<b>23.177</b>

Fonte: do autor; utilizando a base de dados da Fiscalização nº 222/2015 SEFIP-TCU



GRÁFICO 3-13: CC E FC NOS TRTs



Fonte: do autor; utilizando a base de dados da Fiscalização nº 222/2015 SEFIP-TCU

Diferentemente dos TREs, entre os TRTs há muitas situações em que estruturas *grandes* em número de servidores ainda assim possuem, proporcionalmente, número elevado de CC/FC. É o que se vê no TRT da 3ª Região (Minas Gerais), que é o terceiro maior em número de pessoal absoluto e também conta com mais de 70% de seus servidores ocupando CC/FC.

TABELA 3-33: CC E FC NOS TRTs

	Quadro estável	FCs	CCs	CCs precários	Total
TRT01 RJ	1.590	2.380	451	29	4.450
TRT02 SP (capital)	3.002	2.470	663	13	6.148
TRT03 MG	1.243	2.693	294	16	4.246
TRT04 RS	1.710	1.737	316	1	3.764
TRT05 BA	917	1.545	146	12	2.620
TRT06 PE	917	1.128	155	6	2.206
TRT07 CE	468	528	81	5	1.082
TRT08 PA, AP	642	623	110	9	1.384
TRT09 PR	912	1.425	304	4	2.645
TRT10 DF, TO	386	767	95	4	1.252
TRT11 RR, AM	429	597	64	7	1.097
TRT12 SC	653	843	233	2	1.731
TRT13 PB	380	641	80	5	1.106
TRT14 AC, RO	294	462	65	2	823
TRT15 SP (interior)	1.308	2.479	333	11	4.131
TRT16 MA	278	299	44	7	628
TRT17 ES	332	463	57	2	854
TRT18 GO	635	644	105	1	1.385
TRT19 AL	202	449	0	3	654
TRT20 SE	191	249	43	0	483
TRT21 RN	419	314	42	15	790
TRT22 PI	291	140	35	3	469
TRT23 MT	421	421	81	2	925
TRT24 MS	283	367	48	3	701
<b>Total</b>	<b>17.903</b>	<b>23.664</b>	<b>3.845</b>	<b>162</b>	<b>45.574</b>

Fonte: do autor; utilizando a base de dados da Fiscalização nº 222/2015 SEFIP-TCU



## CONCLUSÃO

Está superado o patrimonialismo na administração pública federal? Essa pergunta orientou todo o pensamento do autor desta monografia enquanto a produzia. A pesquisa histórica, descrita no capítulo primeiro, deu bases para o imaginário. Verificou-se que o Brasil enquanto nação, com o Império, tinha um arcabouço jurídico-constitucional que não impunha entraves à discricionariedade da autoridade pública-mor (no caso, o Imperador) no momento de nomeação de um funcionário. De maneira que, durante quase sessenta anos, que é o período de vigência da primeira constituição, apesar de não existir formalmente o instituto, na prática *todos os funcionários eram de confiança*. Não existiam servidores burocráticos e profissionais, no sentido weberiano.

Com a República e sua nova constituição, o Brasil ganhou mecanismos que mudaram a face da administração pública, ao dar ao Congresso a função privativa de criar e suprimir postos ocupados pelos agentes públicos. No entanto, não havia o controle sobre a forma de integrar o corpo de funcionários. Ainda a autoridade pública detinha o total comando sobre quem era servidor e quem não era.

Veio Getúlio Vargas com a revolução de 1930 e a primeira tentativa séria de profissionalização do funcionalismo, com a criação do Conselho Federal de Serviço Público, mais tarde transformado no Departamento Administrativo de Serviço Público (DASP). Porém, o arrombo autoritário do Estado Novo, promovido pelo próprio Getúlio, colocou todo o funcionalismo novamente sob a batuta de um grande líder que mandava e desmandava, como sempre fora – naturalmente reservando espaços na administração para os seus.

Com a queda do ditador veio a Constituição de 1946 que, enfim, consagrou o princípio de ampla acessibilidade aos cargos públicos – que já estava previsto na carta de 1934, soterrada pelo Estado Novo em 1937. Pela primeira vez o país passou por alguns anos de um regime constitucional que buscava conquistar uma democracia verdadeira, não sem tropeços e entraves. Mas um novo arrombo autoritário, desta vez promovido pelos militares, atropela as expectativas que se encontravam no horizonte com o golpe de 1º de abril de 1964. A administração pública que começava a se burocratizar foi entendida como engessada demais e reformas foram postas em prática. No que diz respeito ao funcionalismo, trouxeram, novamente, a discricionariedade da autoridade para o centro do campo.

Apenas com a Constituição de 1988 é que foram fixados os princípios regentes de toda a administração pública, inclusive no que tange aos servidores. Tudo deve ser feito tendo em mente a *legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e a eficiência*. As nomea-



ções discricionárias agora estão limitadas ao instituto do *cargo em comissão*, cujas únicas atribuições possíveis são a de direção, chefia e assessoramento. A carta atual, enfim, logrou alcançar um estado que o país vinha buscando desde há muito, direcionando seus esforços nesse caminho a cada nova constituição – sendo interrompida duas vezes, conforme visto, por arrombos autoritários.

Os tribunais pátrios tem atuado no sentido de confirmar a letra constitucional, impedindo a criação de *cargos em comissão* que não obedecessem as atribuições aos quais eles foram destinados. Assim foi nos primeiros anos após a vigência da atual carta, conforme explicado no capítulo dois, que também expôs o entendimento atual.

Porém, conforme pode se verificar durante toda a extensão do trabalho em que aparece a jurisprudência, detecta-se que há um *espírito de controle* muito pronunciado a respeito desses cargos, espírito esse que emana dessas mesmas cortes. Em que pese a carta constitucional, ao mesmo tempo em que exige as atribuições de chefia, direção e assessoramento, também define tais postos como de *livre escolha*. E essa *livre escolha* tem sido cada vez mais tolhida pelas cortes que impõem uma série de parâmetros estranhos. A própria vedação ao nepotismo pela súmula vinculante nº 13 vai nesse sentido.

Há um evidente *risco* em aplaudir essas manifestações dos tribunais, visto que, quanto mais critérios são impostos, menos discricionariedade se tem, menos liberdade o administrador tem para nomear alguém em uma posição que é, em tese, de livre nomeação. Um posto de livre nomeação deve ser, oras, de *livre nomeação* de fato. O controle que cabe é o *controle social* por meio da sociedade civil organizada, imprensa, população em geral e demais interessados.

Porque a partir do momento em que os tribunais passam a exigir cada vez *mais critérios* para a ocupação desses cargos de confiança, que são livres, igualmente mais ele se aproxima do preenchimento impessoal que é regra para o ingresso via concurso público. *E os cargos em comissão não são revestidos pela impessoalidade*. Conforme se viu ao longo do trabalho, sua característica intrínseca é, justamente, o vínculo de confiança, de fidúcia.

O Estado tem, sem dúvidas, como ficou evidente pelo capítulo histórico, uma trajetória de mandos e desmandos e de apropriação da máquina pública por particulares. O patrimonialismo fez-se, certamente, presente em toda a sua história. No entanto, nesse balanço entre o *enrijecimento* e o *pode tudo*, há de se encontrar o equilíbrio. E parece que o equilíbrio está, precisamente, em fortalecer os institutos de controle e impessoalidade para a máquina burocrática e permitir os cargos em comissão, em número ideal, sejam de livre preenchimento, observando sua exclusiva atribuição constitucional de *chefia, direção e assessoramento*.

Ou seja, a fórmula constitucional, como se pode verificar no tratamento que recebeu ao longo do capítulo segundo, parece ter encontrado o desejado equilíbrio entre os dois mundos. E, pelos dados apontados no capítulo três – ao contrário da expectativa inicial, frise-se – mostram que os cargos em comissão em toda a administração pública encontram-se em *bom número*, e parte expressiva deles é ocupada, ainda, por servidores de carreira.

A exceção está, evidentemente, no poder legislativo, onde, na Câmara, 88,31% dos seus servidores é composta de gente de fora da administração pública, com vínculo precário, e no Senado, onde 78,66% dos servidores também é estranho ao corpo estável. Porém, devido a própria natureza do poder legislativo, onde as legislaturas mudam alguns dos seus deputados a cada gestão. É um risco, contudo, conforme o passado recente atesta.

No legislativo paranaense, esquemas de desvio de dinheiro permitiam que um terço do orçamento da casa fosse apropriado por terceiros, que usavam nomes de *peessoas de confiança* – que não trabalhavam de fato e que em troca recebiam uma pequena quantia de dinheiro.<sup>1</sup> Mas isso é muito mais o resultado da falta de transparência do que do próprio instituto do *cargo de confiança*. O legislativo é, afinal, o lugar onde ele precisa ser mais pensado. Nos outros ramos do poder ele parece estar bem controlado – mas não sem luta, pois o passado recente mostra que nem sempre foi assim, é sempre importante lembrar.

Evidente que eventuais flexibilizações na estrutura funcional não deveriam permitir o retorno do patrimonialismo que, vez por outra, assombra a máquina pública. Uma eventual perspectiva *gerencial* não pode transformar a coisa pública em privada. Por isso, a máquina burocrática, evidentemente aquela que está na esfera da administração pública direta, deve manter os seus mecanismos de proteção. Mas também deve permitir que os mecanismos de controle *funcionem*.

Um servidor que não desempenhe o seu trabalho de boa forma certamente deveria ser desligado de suas funções. Porém, se isso for feito de *qualquer forma*, abre-se a porteira para o arrombo autoritário. Não é necessário ir muito longe para se verificar que a gestão atuante em um município ou estado possui um elevado grau de controle e de pressão sobre seus funcionários. Os institutos não podem servir jamais à arbitrariedade do governante de plantão, ansioso para perseguir dissonantes ou membros da burocracia que entende não fiéis o bastante. Seus fiéis são os cargos em comissão. A burocracia deve funcionar de forma impessoal. E

---

<sup>1</sup> TABATCHEIK, Gabriel. **Desvendando os Diários Secretos**: uma análise da estrutura de cargos em comissão da Assembleia Legislativa do Paraná. Dissertação (mestrado em sociologia) – setor de ciências humanas, letras e artes, Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 2015; ESPECIAL DIÁRIOS SECRETO (Portal destinado à cobertura da série). **Gazeta do Povo**, Curitiba, 2010. Disponível em: <<http://tinyurl.com/q9us4jq>>. Acesso em: 16 nov. 2017.

a administração pública direta deve ser, evidentemente, mais rígida nesse sentido. Há toda a administração pública indireta como bom espaço para uma perspectiva mais gerencial, visto que nessas pessoas jurídicas já é flexível a contratação e demissão de pessoal, com o instituto do emprego público brevemente explanado no capítulo dois.

O que os dados do capítulo três trazem de curioso é, isso sim, a permanência das *funções de confiança*, mais do que os *cargos de confiança*. Esses, como dito, precisam ser pensados principalmente em face do legislativo e em face de suas particularidades. Há estados mundo afora que os gabinetes parlamentares não possuem uma estrutura assim, como na Suécia. Sem pretender inovar na temática já na conclusão, é necessário dizer que o modelo brasileiro *não é o único do mundo*. Há democracias bem consolidadas onde a deputação é exercida de maneira muito modesta, se comparado com o caso brasileiro.

Naquele país nórdico, conforme explanou a jornalista Cláudia Wallin, que lá vive desde 2003 em seu *Um país sem excelências e mordomias*, os valores pátrios típicos da social-democracia europeia é que são reinantes.<sup>2</sup> E, dessa forma, *o gestor público, principalmente o parlamentar, deve ser o mais próximo do povo possível*, inclusive no seu modo de vida – utilizando o transporte público, com remuneração compatível com o que ganha um trabalhador comum, realizando serviços domésticos e vivendo em um sóbrio dormitório funcional (apenas para os parlamentares sem residência na capital daquele país, diga-se).

O que implica dizer – *não existem comissionados no legislativo sueco*. Há apenas um posto de secretário ou secretária, um único servidor e que atende *todo um partido*, conforme relata a autora. A ideia de nomear milhares servidores discricionariamente do jeito que no Brasil se faz é absolutamente estranha. Então a discussão que cabe é: *que modelo quer-se?* Seja qual for, certamente funcionará melhor com transparência.

Porém, sobre as *funções de confiança*, essas parecem em número francamente excessivo, principalmente no poder judiciário. Percebe-se que na administração pública como um todo, cerca de um terço dos servidores estáveis estão investidos em uma *função de confiança*. O que significa dizer: para cada *três* servidores públicos federais no Brasil, *um* exerce atribuição de *direção, chefia e assessoramento*. E no judiciário, *mais da metade dos servidores possuem uma função de confiança*.

Há hipóteses que explicam essa realidade. Apenas observando os números e conversando informalmente com servidores dos poderes executivo e judiciário, é possível imaginar algumas razões. Uma delas é que as *funções de confiança* servem, na realidade, como *um me-*

---

<sup>2</sup> WALLIN, Claudia. *Um país sem excelências e mordomias*. São Paulo: geração editorial, 2014, 343 pp.

*canismo de controle sobre o desempenho do servidor estável*. Assim, o servidor estável que apresenta um bom trabalho é *recompensado* com uma *função* ou *cargo de confiança*, recebendo uma verba que incrementa a sua remuneração. Na falta de outros incentivos para o progresso na própria carreira, a *função de confiança*, segundo essa hipótese, acaba servindo como o *premio para quem bem trabalha*. E depois que já se está habituado a receber mais, é difícil abrir mão da nova remuneração.

Assim, percebe-se, ao longo de todo o trabalho, que o cargo de confiança na administração pública federal possui um perfil bem delimitado – no passado, todos eram funcionários de confiança, na prática, enquanto no presente a confiança serve para postos chave e somente para chefes, diretores e assessores. Além disso, cada poder utiliza esse instituto de uma maneira peculiar, reflexo de suas necessidades.

As casas legislativas com absoluta maioria de servidores de vínculo precário, demissíveis de forma imotivada e altamente rotativos. O restante da administração pública com poucos *cargos em comissão* precários, se comparados ao total de servidores – porém, com elevado número de *funções de confiança* que, supõe-se, acabam servindo como mecanismo de controle indireto do desempenho desses servidores em seu dia-a-dia de trabalho.

Seja qual for a fórmula, instituto ou mecanismo, apenas com transparência pode existir controle. E esse controle é melhor desempenhado pela sociedade civil do que pelo judiciário. Ao deixar para o Estado a administração dessas possibilidades, elas *andarão deslocadas do entendimento do cidadão*. Ou então estará submetida aos desígnios daqueles que dizem ser os porta-vozes da vontade do povo.

A transparência completa, total e absoluta é o único caminho possível para a transformação, para melhor, do funcionalismo como um todo e das atribuições especiais em específico. Eventuais mudanças devem vir acompanhadas de uma discussão de modelo de país que pretenda dizer, afinal, que princípios devem nortear a máquina. Ela ainda parece distante da população. Não se sabe se a população tem a consciência de que os servidores, na verdade, trabalham em nome de todos, não em nome do Estado.

Ou então isso é uma grande fantasia e o próprio Estado é o mecanismo final que autocondenará a sociedade para ser dividida, para sempre, em exploradores e explorados. O paradigma das sociedades com Estado e sociedades sem Estado, de Pierre Clastres, não deve ser ignorado e, aliás, jamais se afastou das reflexões do autor desta monografia durante a pesquisa. Aliás, é irônico que Clastres tenha efetuado seus estudos justamente nas sociedades indígenas amazônicas, onde o Estado brasileiro veio conquistar território e impor a égide da racionalidade ocidental weberiana.

Para onde isso vai?<sup>3</sup> É possível *desestatizar o lugar de poder ocupado pelo Estado*?<sup>4</sup>

É possível existir sociedade sem estado (não dos moldes dos autodenominados anarquistas –

<sup>3</sup> “A verdadeira revolução, na proto-história da humanidade, não é a do neolítico, uma vez que ela pode muito bem deixar intacta a antiga organização social, mas a revolução política, é essa aparição misteriosa, irreversível, mortal para as sociedades primitivas, que conhecemos sob o nome de Estado. E se se quiser conservar os conceitos marxistas de infraestrutura e superestrutura, então talvez seja necessário reconhecer que a infraestrutura é o político e a superestrutura é o econômico. Somente uma convulsão estrutural, abissal, pode transformar, destruindo-a como tal, a sociedade primitiva: aquilo que faz surgir em seu seio, ou do exterior, aquilo cuja ausência mesma define essa sociedade, a autoridade da hierarquia, a relação de poder, a dominação dos homens, o Estado. Seria vão procurar sua origem numa hipotética modificação das relações de produção na sociedade primitiva, modificação que, dividindo pouco a pouco a sociedade em ricos e pobres, exploradores e explorados, conduziria mecanicamente à instauração de um órgão de exercício do poder dos primeiros sob os segundos, ao aparecimento do Estado” [CLASTRES, Pierre. **A sociedade contra o Estado**: pesquisas de antropologia política. São Paulo: Cosac Naify, p. 215].

<sup>4</sup> “As sociedades primitivas são sociedades sem Estado porque, nelas, o Estado é impossível. E entretanto todos os povos civilizados foram primeiramente selvagens: o que fez com que o Estado deixasse de ser impossível? Por que os povos cessaram de ser selvagens? Que formidável acontecimento, que revolução permitiram o aparecimento da figura do Déspota, daquele que comanda os que obedecem? De onde provém o poder político? Mistério, talvez provisório, da origem. Se parece ainda impossível determinar as condições de aparecimento do Estado, podemos em troca precisar as condições de seu não-aparecimento, e os textos que foram aqui reunidos tentam cercar o espaço do político nas sociedades sem Estado. Sem fé, sem lei, sem rei: o que no século XVI o Ocidente dizia dos índios pode estender-se sem dificuldade a toda sociedade primitiva. Este pode ser mesmo o critério de distinção: uma sociedade é primitiva se nela falta o rei, como fonte legítima da lei, isto é, a máquina estatal. Inversamente, toda sociedade não-primitiva é uma sociedade de Estado: pouco importa o regime socioeconômico em vigor. É por isso que podemos reagrupar numa mesma classe os grandes despotismos arcaicos — reis, imperadores da China ou dos Andes, faraós —, as monarquias mais recentes — O Estado sou eu — ou os sistemas sociais contemporâneos, quer o capitalismo seja liberal como na Europa ocidental, ou de Estado como alhures... Portanto, a tribo não possui um rei, mas um chefe que não é chefe de Estado. O que significa isso? Simplesmente que o chefe não dispõe de nenhuma autoridade, de nenhum poder de coerção, de nenhum meio de dar uma ordem. O chefe não é um comando, as pessoas da tribo não têm nenhum dever de obediência. *O espaço da chefia não é o lugar do poder*, e a figura (mal denominada) do ‘chefe’ selvagem não prefigura em nada aquela de um futuro déspota. Certamente não é da chefia primitiva que se pode deduzir o aparelho estatal em geral. Em que o chefe da tribo não prefigura o chefe de Estado? Em que uma tal antecipação do Estado é impossível no mundo dos selvagens? Essa descontinuidade radical — que torna impensável uma passagem progressiva da chefia primitiva à máquina estatal — se funda naturalmente nessa relação de exclusão que coloca o poder político no exterior da chefia. O que se deve imaginar é um chefe sem poder, uma instituição, a chefia, estranha à sua essência, a autoridade. As funções do chefe, tal como foram analisadas acima, mostram perfeitamente que não se trata de funções de autoridade. Essencialmente encarregado de resolver os conflitos que podem surgir entre indivíduos, famílias, linhagens etc., ele só dispõe, para restabelecer a ordem e a concórdia, do prestígio que lhe reconhece a sociedade. Mas evidentemente *prestígio* não significa poder, e os meios que o chefe detém para realizar sua tarefa de pacificador limitam-se ao uso exclusivo da palavra: não para arbitrar entre as partes opostas, pois o chefe não é um juiz e não pode se permitir tomar partido por um ou por outro; mas para, armado apenas de sua eloquência, tentar persuadir as pessoas da necessidade de se apaziguar, de renunciar às injúrias, de imitar os ancestrais que sempre viveram no bom entendimento. Empreendimento cuja vitória nunca é certa, aposta sempre incerta, pois *a palavra do chefe não tem força de lei*. Se o esforço de persuasão fracassa, então o conflito corre o risco de se resolver pela violência e o prestígio do chefe pode muito bem não sobreviver a isso, uma vez que ele deu provas de sua impotência em realizar o que se espera dele. Em função de que a tribo estima que tal homem é digno de ser um chefe? No fim das contas, somente em função de sua competência ‘técnica’: dons oratórios, habilidade como caçador, capacidade de coordenar as atividades guerreiras, ofensivas ou defensivas. E, de forma alguma, a sociedade deixa o chefe ir além desse limite técnico, ela jamais deixa uma superioridade técnica se transformar em autoridade política. O chefe está a serviço da sociedade, é a sociedade em si mesma verdadeiro lugar do poder — que exerce como tal sua autoridade sobre o chefe. É por isso que é impossível para o chefe alterar essa relação em seu proveito, colocar a sociedade a seu próprio serviço, exercer sobre a tribo o que denominamos poder: a sociedade primitiva nunca tolerará que seu chefe se transforme em déspota. Grande vigilância, de alguma forma, a que a tribo submete o chefe, prisioneiro em um espaço do qual ela não o deixa sair. Mas tem ele desejo de sair? É possível que um chefe deseje ser chefe? Que ele queira substituir o serviço e o interesse do grupo pela realização do seu próprio desejo? Que a satisfação do seu interesse pessoal ultrapasse a submissão ao

esses também estatais) mas sem estado no sentido de que o poder *emane da sociedade*? Talvez essas civilizações possam dar alguma inspiração. O local de poder do Estado poderia, ao invés de ser baseado na autoridade e na hierarquia da lei, estar posto na sociedade. Em que pese essa perspectiva soar temerária com as incertezas dos nossos dias, o temor se dá, justamente, pela possibilidade de ordem imposta pela grande autoridade. O Estado é uma máquina de destruição, independente de quem está no comando.

Não é algo que não deveria ser pensado. Se o Estado é possível de outra forma que não a do domínio completo da vida social, e no domínio de uns sobre os outros, se há essa possibilidade, então ela deve funcionar como pano de fundo na hora de pensar todos os temas.

---

projeto coletivo? Em virtude do estreito controle a que a sociedade — por sua natureza de sociedade primitiva e não, é claro, por cuidado consciente e deliberado de vigilância — submete, *como todo o resto*, a prática do líder, raros são os casos de chefes colocados em situação de transgredir a lei primitiva: *tu não és mais que os outros*. Raros certamente, mas não inexistentes: acontece às vezes que um chefe queira *bancar o chefe*, e não por cálculo maquiavélico, mas antes porque definitivamente ele não tem escolha, não pode fazer de outro modo. Expliquemo-nos. Em regra geral, um chefe não tenta (ele nem mesmo sonha) subverter a relação normal (conforme às normas) que mantém com seu grupo, subversão que, de servidor da tribo, faria dele o senhor. Essa relação normal, o grande cacique Alaykin, chefe guerreiro de uma tribo abipone do Chaco argentino, a definiu perfeitamente na resposta que deu a um oficial espanhol que queria convencê-lo a levar sua tribo a uma guerra que ele não desejava: ‘Os abipones, por um costume recebido de seus ancestrais, fazem tudo de acordo com sua vontade e não de acordo com a do seu cacique. Cabe a mim dirigi-los, mas eu não poderia prejudicar nenhum dos meus sem prejudicar a mim mesmo; se eu utilizasse as ordens ou a força com meus companheiros, logo eles me dariam as costas. Prefiro ser amado e não temido por eles’. E, não duvidemos, a maior parte dos chefes indígenas teria sustentado o mesmo discurso [id., p.217-221].



## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

### **DOCTRINA: LIVROS CONSULTADOS**

ACQUAVIVA, Marcus Cláudio. **Dicionário jurídico acquaviva**. 3. ed.. São Paulo: Rideel, 2009.

CAMMAROSANO, Márcio. **Provimento de cargos públicos no direito brasileiro**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1984.

DALLARI, Adilson Abreu. **Regime Constitucional dos Servidores Públicos**. 2ª ed. rev. atual. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1992.

JUSTEN FILHO, Marçal. **Curso de Direito Administrativo**. 9. ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2013.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Regime Constitucional dos Servidores da Administração Direta e Indireta**. São Paulo: editora Revista dos Tribunais, 1990.

\_\_\_\_\_. **Curso de Direito Administrativo**. 31ª ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2014.

NOHARA, Irene Patrícia. **Direito administrativo**. 2ª edição. São Paulo: Atlas, 2012.

OLIVEIRA, Regis Fernandes de. **Servidores Públicos**. 3. ed. rev. ampl. São Paulo: Malheiros, 2015.

URUGUAI, Paulino José Soares de Souza, Visconde de. **Ensaio sobre o Direito Administrativo**. Rio de Janeiro: Typographia Nacional, 1862. Preâmbulo, p. XIII. Disponível em: <<https://archive.org/details/ensaiosobreodire00urug>>. Acesso em: 10 mar. 2017.

\_\_\_\_\_. **Ensaio sobre o Direito Administrativo**. Apresentação de Nelson A. Jobim. Introdução de Célio Borja. Brasília: Ministério da Justiça, 1997.

### **DOCTRINA: PUBLICAÇÕES EM PERIÓDICOS**

ARAKAKI, Allan Thiago Barbosa; ORTIZ, Laudson Cruz. Súmula Vinculante 13 e combate ao nepotismo. **Revista de Direito Constitucional e Internacional**, vol. 75/2011, p.101-122, abr-jun 2011, DTR\2011\1439.

BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos. Da administração pública burocrática à gerencial. **Revista do Serviço Público**, nº 47, jan-abr 1996, p.13-14. Disponível em: <<http://tinyurl.com/y9t36lr8>>. Acesso em: 14 nov. 2017.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de, Desvio de Poder, **Revista de Direito Público** 89/33, São Paulo: Editora Revista dos Tribunais.



MODESTO, Paulo. Desvio de poder no provimento discricionário de cargos públicos. **Revista Brasileira de Direito Público**, Belo Horizonte, ano 14, nº 54, p.35-49, jul./set. 2016.

OLIVEIRA, George Felício Gomes de. Da análise da Súmula Vinculante 13 do Supremo Tribunal Federal: alcance, precedentes e motivos determinantes da norma que veda a prática do nepotismo no Brasil. **Revista dos Tribunais**, vol. 890/2009, p. 9-32, dez/2009, DTR\2009\682.

OLIVEIRA, Regis Fernandes de. Servidores públicos civis. **Revista dos Tribunais**, vol. 937/2013, p. 237-301, nov. 2013.

### **DOCTRINA: PUBLICAÇÕES INDEPENDENTES**

GRAEF, Aldino. Cargos em Comissão e Funções de Confiança, diferenças conceituais e práticas. **Portal do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão**. Jul. 2009. Disponível em: <<http://tinyurl.com/ycerx4nv>>. Acesso em: 15 out. 2017.

REZENDE, Renato. Concurso Público: avanços e retrocessos. **Publicação e documentação: portal do Senado Federal**. [ca. 2008]. Disponível em: <<http://tinyurl.com/y825yamn>>, acesso em: 11 nov. 2017.

### **DOCTRINA: DISSERTAÇÕES**

PAVANI, Daniela Elias. **Limites ao provimento dos cargos em comissão sob o prisma dos princípios da administração pública**. 2014. 164 fl. Dissertação (mestrado em Direito Político e Econômico) - Universidade Presbiteriana Mackenzie, São Paulo, 2014. Disponível em: <<http://tinyurl.com/y76srrqe>>. Acesso em: 15 out. 2017.

VASCONCELOS, Telmo da Silva. **O acesso aos cargos, empregos e funções públicas e os princípios constitucionais na gestão pública brasileira**. 2006. 107 f. Dissertação (mestrado em Desenvolvimento, Gestão e Cidadania – área de concentração: direito). Universidade Regional do Noroeste do Estado do Rio Grande do Sul (UNIJUÍ), Ijuí/RS, 2006, disponível em: <<http://tinyurl.com/ybxmlqym>>, acesso em: 10 nov. 2017, p.19-20.

### **JURISPRUDÊNCIA**

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. [1970]. **Rp 758** Representação, relator: min. Luiz Gallotti, Tribunal Pleno, julgado em 19/11/1969, DJ 01/07/1970. Disponível em: <<http://tinyurl.com/ya5h94us>>. Acesso em: 12 nov. 2017.

\_\_\_\_\_. [1986]. **Rp 1.282** Representação, relator: min. Octavio Gallotti, tribunal pleno, julgado em 12/12/1985, publicado em 28/02/1986, disponível em: <<http://tinyurl.com/y8cb5crs>>, acesso em: 12 nov. 2017.

\_\_\_\_\_. [1987]. **Rp 1.305** Representação, relator: min. Sydney Sanches, tribunal pleno, julgado em 26/08/1987, publicado em 18/09/1987. Disponível em: <<http://tinyurl.com/ybg2fenm>>. Acesso em: 12 nov. 2017.

\_\_\_\_\_. [1987]. **Rp 1.368** Representação, relator: min. Moreira Alves, primeira turma, julgado em 21/05/1987, publicado em 07/08/1987, disponível em: <<http://tinyurl.com/ybhpntuw>>, acesso em: 12 nov. 2017.

\_\_\_\_\_. [1987]. **Rp 1.400** Representação, relator: min. Moreira Alves, tribunal pleno, julgado em 22/10/1987, publicado em 11/12/1987, disponível em: <<http://tinyurl.com/yd4cclqf>>, acesso em: 12 nov. 2017.

\_\_\_\_\_. [2003]. **ADI 1.573/SC** Ação Direta de Inconstitucionalidade, relator: min. Sydney Sanches, tribunal pleno, julgado em 12/02/2003, publicado em 25/04/2003. Disponível em: <<http://tinyurl.com/yckr69tw>>. Acesso em: 13 nov. 2017.

\_\_\_\_\_. [2006]. **ADI 1.350/RO** Ação Direta de Inconstitucionalidade, relator: min. Celso de Mello, tribunal pleno, julgado em 24/02/2005, publicado em 01/12/2006. Disponível em: <<http://tinyurl.com/y9numkeh>>. Acesso em: 13 nov. 2017.

\_\_\_\_\_. [2007]. **ADI 3.016/CE** Ação Direta de Inconstitucionalidade, relator: min. Gilmar Mendes, tribunal pleno, julgado em 18/10/2006, publicado em 16/03/2007. Disponível em: <<http://tinyurl.com/yd95ttag>>. Acesso em: 13 nov. 2017.

\_\_\_\_\_. [2007]. **RE 527.573-AgR/ES** Agravo Regimental no Recurso Extraordinário, relator: min. Eros Grau, segunda turma, julgado em 08/05/2007, publicado em 01/06/2007. Disponível em: <<http://tinyurl.com/ybm6sd4j>>. Acesso em: 13 nov. 2017.

\_\_\_\_\_. [2007]. **RE 365.368 AgR** Agravo Regimental no Recurso Extraordinário, relator: min. Ricardo Lewandowski, primeira turma, julgado em 22/05/2007, publicado em 29/06/2007, DJe-047, disponível em: <<http://tinyurl.com/ybez2ac>>, acesso em: 19 out. 2017.

\_\_\_\_\_. [2007]. **ADI 423/ES** Ação Direta de Inconstitucionalidade, relator: Maurício Corrêa, redator para acórdão min. Gilmar Mendes, tribunal pleno, julgado em 02/08/2007, publicado em 24/08/2007. Disponível em: <<http://tinyurl.com/y87opexp>>. Acesso em: 13 nov. 2017.

\_\_\_\_\_. [2008]. **ADI 3.232/TO** Ação Direta de Inconstitucionalidade, relator: min. Cezar Peluso, tribunal pleno, julgado em 14/08/2008, publicado em 03/10/2008 DJe-187. Disponível em: <<http://tinyurl.com/y9ez97d9>>. Acesso em: 16 out. 2017.

\_\_\_\_\_. [2008]. **Rcl 2.138** Reclamação, relator: min. Nelson Jobim, relator p/ acórdão: min. Gilmar Mendes, tribunal pleno, julgado em 13/06/2007, publicado em 18/04/2008, DJe nº 70/2008, disponível em: <<http://tinyurl.com/ybaoqzjr>>, acesso em: 12 nov. 2017.

\_\_\_\_\_. [2008]. **Súmula Vinculante nº 13**, aprovada em 21/08/2008, publicada em 29/08/2008, DJe nº 162/2008. Disponível em: <<http://tinyurl.com/pm3994>>. Acesso em: 11 out. 2017.

\_\_\_\_\_. [2011]. **ADI 4.125/TO** Ação Direta de Inconstitucionalidade, relator: min. Carmen Lúcia, tribunal pleno, julgado em 10/06/2010, publicado em 15/02/2011 DJe-030. Disponível em: <<http://tinyurl.com/yd4sk6v9>>. Acesso em: 15 out. 2017.

\_\_\_\_\_. [2014]. **RE 376.440 ED** Embargos de Declaração no Recurso Extraordinário, relator: min. Dias Toffoli, tribunal pleno, julgado em 18/09/2014, publicado em 14/11/2014. Disponível em: <<http://tinyurl.com/yar3xexh>>. Acesso em: 14 nov. 2017.

\_\_\_\_\_. [2017]. **RE 1.010.804 AgR** Agravo Regimental no Recurso Extraordinário, relator: min. Dias Toffoli, segunda turma, julgado em 30/06/2017, publicado em 10/08/2017, DJe-176, disponível em: <<http://tinyurl.com/yd99f4ef>>, acesso em: 19 out. 2017.

SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA. [2013]. **REsp 1314377/RJ** Recurso Especial, relator min. Herman Benjamin, segunda turma, julgado em 27/08/2013, publicado em 18/09/2013. Disponível em: <<http://tinyurl.com/y6worre5>>. Acesso em: 12 nov. 2017.

\_\_\_\_\_. [2014]. **AgRg no REsp 1.189.419/PR** Agravo Regimental no Recurso Especial, relator min. Og Fernandes, segunda turma, julgado em 12/08/2014, publicado em 26/08/2014. Disponível em: <<http://tinyurl.com/y9qjattd>>. Acesso em: 12 nov. 2017.

\_\_\_\_\_. [2014]. **AgRg no REsp 1.294.456/SP** Agravo Regimental no Recurso Especial, relator min. Og Fernandes, segunda turma, julgado em 04/09/2014, publicado em 18/09/2014. Disponível em: <<http://tinyurl.com/ycurhwrn>>. Acesso em: 12 nov. 2017.

TRIBUNAL REGIONAL DO TRABALHO DA 15ª REGIÃO. **Processo nº 0177200-47.2006.5.15.0064 – RO (01772-2006-064-15-00-0). Decisão 014554/2008-PATR.** Relator: Edmundo Fraga Lopes. Órgão julgador: 3ª câmara (2ª turma). Data da publicação: 16/07/2008. Disponível em: <<http://tinyurl.com/y883oslj>>. Acesso em: 17 out. 2017.

## **LEGISLAÇÃO**

BRASIL. [1824]. **Constituição Política do Imperio do Brazil de 25 de março de 1824.** Disponível em: <<http://tinyurl.com/p6zs4lo>>. Acesso em: 10 out. 2017.

\_\_\_\_\_. [1891]. **Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil de 24 de fevereiro de 1891.** Disponível em: <<http://tinyurl.com/pkaagts>>. Acesso em: 10 nov. 2017.

\_\_\_\_\_. [1934]. **Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil de 16 de julho de 1934.** Disponível em: <<http://tinyurl.com/y84n6nqd>>. Acesso em: 11 nov. 2017.

\_\_\_\_\_. [1937]. **Constituição dos Estados Unidos do Brasil de 10 de novembro de 1937.** Disponível em: <<http://tinyurl.com/yc64fur9>>. Acesso em: 11 nov. 2017.

\_\_\_\_\_. [1938]. **Lei nº 2 de 16 de maio de 1938.** Restabelece o art. 177 da Constituição de 10 de novembro de 1937. Disponível em: <<http://tinyurl.com/y9vuuwle>>. Acesso em: 11 nov. 2017.

\_\_\_\_\_. [1939]. **Decreto-lei nº 1.713 de 28 de outubro de 1939**. Dispõe sobre o Estatuto dos Funcionários Públicos Cíveis da União. Disponível em: <<http://tinyurl.com/ya4o6jzm>>. Acesso em: 11 nov. 2017.

\_\_\_\_\_. [1946]. **Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil de 18 de setembro de 1946**. Disponível em: <<http://tinyurl.com/6mdp34j>>. Acesso em: 11 nov. 2017.

\_\_\_\_\_. [1967]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1967**. Disponível em: <<http://tinyurl.com/o6esvev>>. Acesso em: 12 nov. 2017.

\_\_\_\_\_. [1969]. **Emenda Constitucional nº 1 de 17 de outubro de 1969**. Disponível em: <<http://tinyurl.com/hbw5rl4>>. Acesso em: 12 nov. 2017.

\_\_\_\_\_. [1988]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em: <<http://tinyurl.com/czskwlw>>. Acesso em: 12 out. 2017.

\_\_\_\_\_. [1989]. **Regimento Interno da Câmara dos Deputados**. Resolução nº 17 de 1989. Disponível em: <<http://tinyurl.com/yaukfphq>>. Acesso em: 13 out. 2017.

\_\_\_\_\_. [1990]. **Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990**. Dispõe sobre o regime jurídico dos servidores públicos civis da União, das autarquias e das fundações públicas federais. Disponível em: <<http://tinyurl.com/zfqng3u>>. Acesso em: 12 out. 2017.

\_\_\_\_\_. [1992]. **Lei nº 8.429 de 2 de junho de 1992**. Dispõe sobre as sanções aplicáveis aos agentes públicos nos casos de enriquecimento ilícito no exercício de mandato, cargo, emprego ou função na administração pública direta, indireta ou fundacional e dá outras providências. Disponível em: <<http://tinyurl.com/c962b8g>>. Acesso em: 2 out. 2017.

\_\_\_\_\_. [1993]. **Lei nº 8.745 de 9 de dezembro de 1993**. Dispõe sobre a contratação por tempo determinado para atender a necessidade temporária de excepcional interesse público, nos termos do inciso IX do art. 37 da Constituição Federal, e dá outras providências. Disponível em: <<http://tinyurl.com/y7xt8gtm>>. Acesso em: 6 out. 2017.

\_\_\_\_\_. [2000]. **Lei nº 9.962 de 22 de fevereiro de 2000**. Disciplina o regime de emprego público do pessoal da Administração federal direta, autárquica e fundacional, e dá outras providências. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/Ccivil\\_03/LEIS/L9962.htm](http://www.planalto.gov.br/Ccivil_03/LEIS/L9962.htm)>. Acesso em: 6 out. 2017.

\_\_\_\_\_. [2005]. **Decreto nº 5.497 de 21 de julho de 2005**. Dispõe sobre o provimento de cargos em comissão do Grupo-Direção e Assessoramento Superiores - DAS, níveis 1 a 4, por servidores de carreira, no âmbito da administração pública federal. Disponível em: <<http://tinyurl.com/zwcnl27>>. Acesso em: 20 out. 2017.

\_\_\_\_\_. [2007]. **Lei nº 11.526 de 4 de outubro de 2007**. Fixa a remuneração dos cargos e funções comissionadas da administração pública federal direta, autárquica e fundacional e dá outras providências. Disponível em: <<http://tinyurl.com/y98krnk4>>. Acesso em: 20 out. 2017.

\_\_\_\_\_. [2011]. **Lei nº 12.527 de 18 de novembro de 2011**. Regula o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do art. 5º, no inciso II do §3º do art. 37, e no §2º do art. 216 da Constituição Federal. Disponível em: <<http://tinyurl.com/7qcfg64>>. Acesso em: 17 out. 2017.

\_\_\_\_\_. [2017]. **Regulamento Administrativo do Senado Federal**. Disponível em: <<http://tinyurl.com/ybee7qat>>. Acesso em: 13 out. 2017.

\_\_\_\_\_. [2017]. **Decreto nº 9.021 de 31 de março de 2017**. Altera o Decreto no 5.497, de 21 de julho de 2005, que dispõe sobre o provimento de cargos em comissão do Grupo-Direção e Assessoramento Superiores - DAS, níveis 1 a 4, por servidores de carreira, no âmbito da administração pública federal. Disponível em: <<http://tinyurl.com/yddmd846>>. Acesso em: 20 out. 2017.

TOCANTINS (Estado). [2000]. **Lei estadual nº 1.124 de 1º de fevereiro de 2000**. Dispõe sobre a estrutura básica do Poder Executivo e adota outras providências. Disponível em: <<http://www.al.to.leg.br/arquivo/11386>>. Acesso em: 16 out. 2017.

\_\_\_\_\_. [2008]. **Lei Estadual nº 1.950 de 7 de agosto de 2008**. Dispõe sobre a organização da estrutura básica do Poder Executivo e adota outras providências. Disponível em: <[www.al.to.leg.br/arquivo/25009](http://www.al.to.leg.br/arquivo/25009)>. Acesso em: 16 out. 2017.

## **PARECERES, PREJULGADOS, PORTARIAS E RESOLUÇÕES DIVERSAS**

BRASIL. [1994]. Advocacia Geral da União. **Parecer nº GQ-35**. Disponível em: <<http://tinyurl.com/y8st8kph>>. Acesso em: 6 out. 2017.

\_\_\_\_\_. [2005]. Conselho Nacional de Justiça. **Resolução nº 7 de 18 de outubro de 2005**. Disciplina o exercício de cargos, empregos e funções por parentes, cônjuges e companheiros de magistrados e de servidores investidos em cargos de direção e assessoramento, no âmbito dos órgãos do Poder Judiciário e dá outras providências. Disponível em: <<http://tinyurl.com/jd6xf5p>>. Acesso em: 17 out. 2017.

PARANÁ (Estado). Tribunal de Contas do Estado do Paraná. [2017]. **Prejulgado nº 25**. Definição de parâmetros objetivos para se considerar regular o provimento de cargos em comissão e funções de confiança na administração pública estadual e municipal. Relator: Fernando Augusto Mello Guimarães. Autuação do prejulgado: protocolo nº 90189/15. Decisão: acórdão nº 3595/2017 – tribunal pleno. Sessão: ordinária do tribunal pleno nº 26 de 10/08/2017. Publicação: DETC nº 1665 de 28/08/2017. Disponível em: <<http://tinyurl.com/ybrqpb74>>. Acesso em: 17 out. 2017.

## **BASES DE DADOS E RELATÓRIOS DE DADOS**

BRASIL. Ministério do Planejamento. **Boletim Estatístico de Pessoal e Informações Organizacionais nº 249**. jan. 2017. Disponível em: <<http://tinyurl.com/y8pscryq>>. Acesso em: 25 out. 2017.

\_\_\_\_\_. Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União. **Portal da Transparência**. Disponível em: <<http://www.portaltransparencia.gov.br>>. Acesso em: 25 out. 2017.

\_\_\_\_\_. **Sistema de Informações Organizacionais**. Disponível em: <<http://tinyurl.com/y8fq25qt>>. Acesso em: 26 out. 2017.

\_\_\_\_\_. Tribunal de Contas da União. Secretaria de Fiscalização de Pessoal. **Base de dados “Dados consolidados do levantamento.xls”**. Disponível: <<http://tinyurl.com/y8gwfq86>>. Acesso: 19 out. 2017.

\_\_\_\_\_. Tribunal de Contas da União. Secretaria de Fiscalização de Pessoal. **Fiscalização nº 222/2015 SEFIP, TC 011.954/2015-9**: levantamento sobre cargos em comissão e funções de confiança. 86 fl. 2015. Disponível em: <<http://tinyurl.com/y8gwfq86>>. Acesso em: 19 out. 2017.

TOCANTINS (Estado). **Portal da Transparência**. Disponível em: <<http://tinyurl.com/y7b8jfpz>>. Acesso em: 16 out. 2017.

### **OUTRAS OBRAS E DEMAIS REFERÊNCIAS COMPLEMENTARES**

BORGES, Jorge Luis. El idioma analítico de John Wilkins. In: **Obras Completas**. Emecé Editores: Buenos Aires, 1974.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Bancada na Posse de 2015**. Disponível em: <<http://tinyurl.com/ybmh2kbb>>. Acesso em: 31 out. 2017.

\_\_\_\_\_. Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União. **Perguntas frequentes**, atividade disciplinar, agentes públicos e agentes políticos. Disponível em: <<http://tinyurl.com/ybfl2b3g>>. Acesso em: 1 out. 2017.

CLASTRES, Pierre. **A sociedade contra o Estado**: pesquisas de antropologia política. São Paulo: Cosac Naify, 2013.

DECLARAÇÃO DOS DIREITOS do homem e do cidadão. França, 1789. Disponível em: <<http://tinyurl.com/7uv7cre>>. Acesso em: 10 nov. 2017.

ESPECIAL DIÁRIOS SECRETOS (Portal destinado à cobertura da série). **Gazeta do Povo**, Curitiba, 2015. Disponível em: <<http://tinyurl.com/q9us4jq>>. Acesso em: 16 nov. 2017.

FRANCO, Maria Sylvia de Carvalho. **Homens livres na ordem escravocrata**. 4ª ed. São Paulo: editora da Unesp, 1997.

GORCZESKI, Vinícius; VERGOTTI, Marco. Senado: como ficarão as bancadas em 2015. **Revista Época**, edição digital, 7 out. 2014. Disponível em: <<http://tinyurl.com/y8dhqjd7>>. Acesso em: 31 out. 2017.

HOLANDA, Sérgio Buarque de. **Raízes do Brasil**. São Paulo: Companhia das Letras, 1995.

LEAL, Victor Nunes. **Coronelismo, enxada e voto**: o município e o regime representativo no Brasil. 7. ed. São Paulo: Companhia das Letras, 2012.

LOPEZ, Felix Garcia; PRAÇA, Sérgio. Critérios e Lógicas de Nomeação para o alto escalão da burocracia federal brasileira. In: LOPEZ, Felix Garcia (org.). **Cargos de confiança no presidencialismo de coalisão brasileiro**. Brasília: IPEA, 2015. p.107-138. Disponível em: <<http://tinyurl.com/y9dvkn4b>>. Acesso em: 20 out. 2017.

RIBEIRO, Darcy. Minha constituição. **Folha de S.Paulo**, 2 set. 1996. Disponível em: <<http://tinyurl.com/y9zyu6w7>>. Acesso em: 13 nov. 2017.

\_\_\_\_\_. **O povo brasileiro: a formação e o sentido do Brasil**. São Paulo: Companhia das Letras, 1995.

SELL, Carlos Eduardo. **Sociologia clássica: Marx, Durkheim e Weber**. 4ª ed. Petrópolis: Editora Vozes, 2013.

TABATCHEIK, Gabriel. **Desvendando os Diários Secretos: uma análise da estrutura de cargos em comissão da Assembleia Legislativa do Paraná**. Dissertação (mestrado em sociologia) – setor de ciências humanas, letras e artes, Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 2015.

WALLIN, Claudia. **Um país sem excelências e mordomias**. São Paulo: geração editorial, 2014, 343 pp.

WEBER, Max. **Economia e sociedade: fundamentos da sociologia compreensiva – vol. 1**. tradução de Regis Barbosa e Karen Elsabe Barbosa; revisão técnica de Gabriel Cohn. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1991.

.